TASK FORCE ON INDIAN ECONOMIC DEVELOPMENT

Summary of the
Report to the Deputy Minister,
Indian and Northern Affairs Canada

Canada

87-02369/

TASK FORCE ON INDIAN ECONOMIC DEVELOPMENT

Summary of the
Report to the
Deputy Minister
Indian and Northern Affairs Canada

Published under the authority of the
Hon. David E. Crombie, P.C., M.P.,
Minister of Indian Affairs and
Northern Development,
Ottawa, 1986.

QS–5226-000-BB-A1
Catalogue No. R32-79/1986
ISBN 0-662-54526-5

©Minister of Supply and Services Canada

"The failure to deal seriously with the questions of Indian economics is the single most glaring failure of national policy in both the United States and Canada."

Douglas Sanders, Faculty of Law
University of British Columbia
Aboriginal Self-Government in the United States

"Indian and government leaders alike have spoken frequently on how intertwined self-government is with economic development . . . While India- economic development has received much attention over the years, it has been given the status of low man on the totem pole amongst the Department's (INAC's) array of programs to assist Indian people."

Lester Lafond
DC Financial Corporation

TABLE OF CONTENTS

Terms of Reference **7**

1 Indian Economic Development: The Numbers **9**

2 Private Sector Development: Barriers and Solutions **15**

3 Youth Entrepreneurs: Tomorrow's Employers **27**

4 The Workers: Training and Employment **29**

5 Resource Development: Promise and Peril **31**

6 Community-Based Development: Localizing the Benefits **33**

7 The Programs and Agencies: Working Together **35**

8 INAC: Mortar Between the Bricks **41**

9 Overhauling INAC's Process: A New Approach **43**

10 Conclusions: A Blueprint for Action **45**

TERMS OF REFERENCE

In May 1985, the deputy minister of Indian and Northern Affairs Canada established a task force to study and report on the state of Indian economic development in Canada today, and to make recommendations for future action. The task force submitted its report to the deputy minister on December 16, 1985.

Specifically, the task force was asked to:

- assess the state of Indian economic development and the economic structure of reserves;
- define and measure the resource base available for future economic development;
- examine the array of programs impacting on Indians, including those outside the domain of economic development;
- examine the tax system as it affects Indian-owned businesses, and propose ways by which it can be modified to spur Indian economic development;
- generate momentum within Indian and Northern Affairs Canada (INAC) and enlist help from other agencies in proceeding with the job of Indian economic development;
- assess the readiness of INAC's regional organizations to undertake expanded economic development responsibilities;
- consider structures within INAC that could enhance economic development;
- meet with representatives of the Native Economic Development Program (NEDP), the Department of Regional Industrial Expansion (DRIE), and other federal departments and agencies to consider the economic development function within INAC;
- obtain the views of Indian leaders on INAC's economic development function; and
- advise the deputy minister and the Task Force on Departmental Reorganization on a new organization for the economic development function within INAC.

Task Force Membership

Task force membership included representatives from INAC's headquarters and regional offices and the private sector.

Chairman Don Allen

INAC

Rabi Alam
Glenn Bloodworth
Harry Bombay
Ritchie Clarke
Joanne Davidson
Marie Hutchison
Paul Kariya
John McKennirey
Martha Reeve
Mike Sims
Roy Smallian
Pierre Vincent

Consultants

Pat Brascoupé
Lester Lafond
Steve Merrett

1 INDIAN ECONOMIC DEVELOPMENT: THE NUMBERS

Introduction

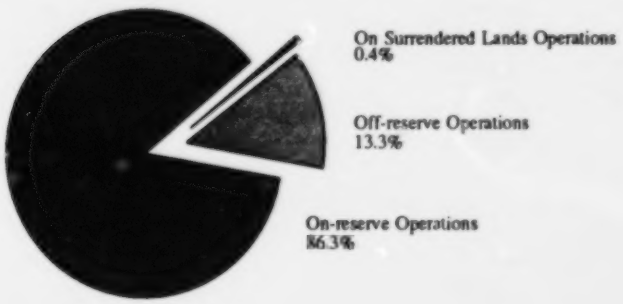
As stated in the terms of reference, a priority of the task force was to develop a data base on the status of Indian economic development in Canada. By comparing the limited available statistics with similar data from the non-Indian community, the task force determined that Indian economic development in all respects falls short of the national average. This chapter presents selected comparative statistics and briefly outlines what must be done to improve Indian economic development.

Selected Statistics

The graphs and charts in this section portray the disparity between Indian and non-Indian economic development in Canada today. Data was taken from a sample of 2 000 Indian-owned businesses, as well as the 1981 Census.

Most Indian-owned firms that employ more than one person are located on reserve (Illustration I, Indian Business Operations). The ratio of Indian businesses to population is approximately 1:100, compared to a ratio of 1:30 for the national economy.

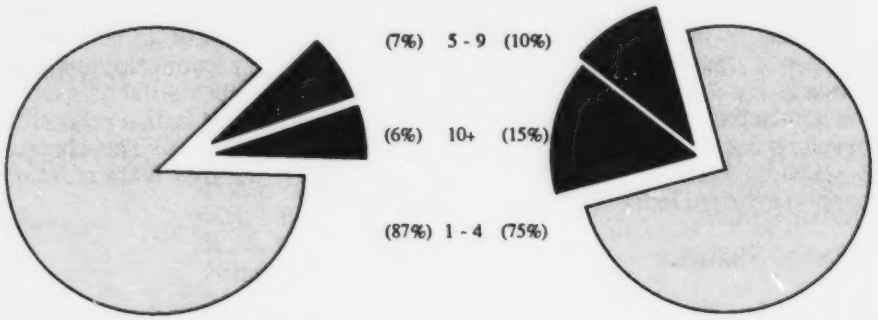
Illustration I
Indian Business Operations



Over 2 000 firms employing more than one person, mainly on reserve.
On reserve, Indian business to population ratio is about 1:100. For Canada overall, 1:30.

Indian businesses are relatively small by national standards (Illustration II, Size of Indian Businesses). Only six per cent of these businesses have more than 10 employees, while a full 87 per cent have fewer than five employees. In the national economy, 75 per cent of firms have one to four employees and 15 per cent have more than 10.

Illustration II
Size of Indian Businesses
(By Number of Full-time Employees)



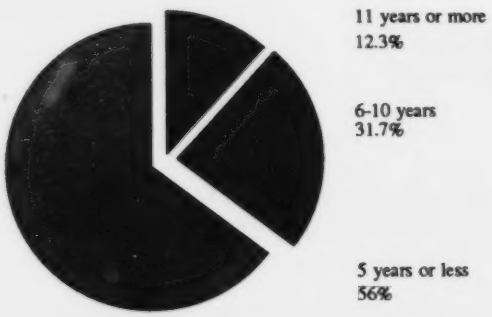
Indian-owned firms All Canadian businesses

In all, 87% of businesses have 1 - 4 employees, 7% of businesses have 5 - 9 employees, and 6% of businesses have 10 or more employees. These percentages are relatively small by national standards (75% 1 - 4).

Indian businesses are also very young by national standards (Illustration III, Length of Time in Business). Fifty-six per cent of Indian enterprises are one to five years old and only12.3 per cent have managed to survive for 11 years or more.

Nationally, the figures for these two categories are roughly reversed, with 55 per cent of firms more than 10 years old and 17 per cent under five.

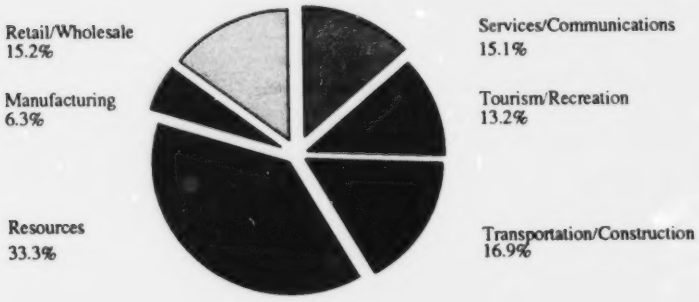
Illustration III
Length of Time in Business



Indian businesses are very young by national standards. For Canada, percentages of under 5 years vs. over 10 years are roughly reversed; this reflects low Indian business survival rate.

Small populations and thus small markets on Indian reserves have stunted the growth of the retail and manufacturing sectors of the native business community (Illustration IV, Sectoral Distribution of Indian Businesses). On the other hand, there is predictably a higher representation of Indian businesses in the resource sector (logging, fishing, etc.) than the national average.

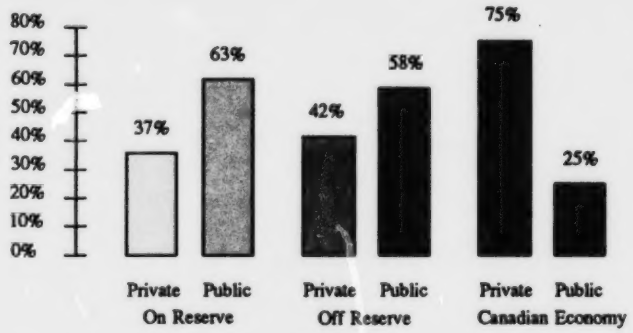
Illustration IV
Sectoral Distribution of Indian Businesses



This shows a relatively high representation in the Resource sector and low representation in the Trade sector; Indian representation in the remaining sector is similar to the Canadian small business pattern.

It is also not surprising that Indians generally have less employment experience than non-Indians. According to 1981 census data, only 44 per cent of adult Indians living on reserves received income for employment in 1980, compared to 64 per cent of non-Indian adults in towns and villages of similar size and remoteness from urban centres. An even more revealing comparison is available in the breakdown of Indians employed in the public and private sectors (Illustration V, Breakdown of 1983 Payroll for Status Indians). Only 37 per cent of on-reserve Indians earns a living through private sector employment (as does 42 per cent of off-reserve Indians), compared to 75 per cent of workers in the national community.

Illustration V
Breakdown of 1983 Payroll for Status Indians



Note: Public includes education. Source: Statistics Canada.

Correcting the Imbalance

Clearly, the state of Indian economic development and employment in Canada is unsatisfactory. INAC must work with Indian people and public and private sector organizations in the coming years to rectify this situation and stimulate growth in the native economy.

Action is required on a number of fronts. For example, governments and the private sector must provide more opportunities for Indian people to develop the management skills necessary to start up and operate viable small businesses and institutions.

Similarly, more Indian youths must be provided with training in business finance. They must also gain practical experience working in non-Indian companies, Indian development corporations or their own small businesses.

Indian financial institutions capable of providing native enterprises with development financing should be fostered. Legal and financial barriers to joint ventures with non-Indian partners and to launching enterprises both on and off reserve must be eliminated. As well, Indian companies should be encouraged to bid for government and corporate supply contracts. The requirements for bonding should be eased so that Indian firms can compete on a fair basis for contracts on construction and resource development projects. Steps should be taken to ensure that Indian communities benefit more fully from the development of their own resources and those located nearby.

Conclusion

The goals set out in this chapter clearly call for a fundamental overhaul of traditional government, Indian and private sector approaches and attitudes to Indian economic development. Governments, financial and educational institutions, non-Indian businesses and most importantly Indians themselves will all have a part to play in this process.

2 PRIVATE SECTOR DEVELOPMENT: BARRIERS AND SOLUTIONS

Introduction

Like all enterprises, Indian businesses face a myriad of problems when starting up, expanding, or even struggling to survive. But there are also barriers specific to Indians.

Equity financing is more difficult to secure, bonding is often a problem and the tax system for Indian businesses is confusing, inconsistent and often discouraging. This chapter addresses these and other issues, including the potential for joint ventures with non-Indian partners, access to major contracts and management skills training.

Business Financing

Background

Small business financing is a problem in both the Indian and non-Indian economies. Governments are often called on to play a leading role in this aspect of business development. In fact, the largest portion of the federal government's $2 billion "small business envelope" is earmarked for small business financing. In addition to its direct lending and loan guarantee activities, the Government of Canada uses tax incentives to stimulate small business development.

Financing presents special problems for Indian businesses, most of which are located on reserve and fall under the jurisdiction of the *Indian Act*. Since this legislation protects reserve property from confiscation, Indian firms often have little or no collateral with which to secure loans from chartered banks, trust companies or the Federal Business Development Bank (FBDB).

Equity shortage is a particularly serious problem for Canadian small business operators, most of whom feel government should provide equity either directly or through tax credits. This problem is even more severe in the Indian business community, where debt capital from banks is also difficult to obtain. Governments now provide the dominant share of equity funding (75 per cent) to Indian small businesses, while representing a marginal source (4 per cent) for the overall Canadian small business sector.

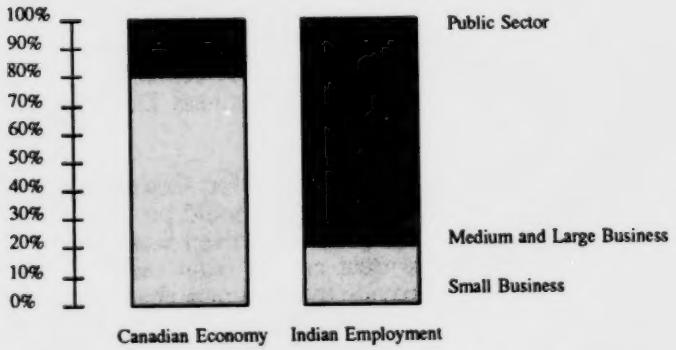
Indian and Northern Affairs Canada is a major source of equity financing for native enterprises. Approximately 30 per cent of the investment funds employed by Indian small businesses in 1984-85 was provided by INAC; another 40 per cent was provided by other federal departments and agencies. On the operating side, a full 60 per cent of funds extended to Indian businesses originated with the federal government.

INAC's attempts to fill the gap in lending to Indian businesses with loans and loan guarantees have achieved mixed results. Annual loss rates of between 25 and 50 per cent were not uncommon in the early 1970s, at the inception of the program. As well, the program's administrative problems have drawn the attention of the Auditor General. (It should be noted that the Auditor General has since credited INAC for responding to his concerns by improving loan administration within the department.)

The department's lending record has improved in the 1980s, but significant human resources have been required to put old portfolios in order. The program's fixed interest rate policy is being criticized by Indian businesses eager to renegotiate loans bearing interest of 18 to 20 per cent. Further, INAC's budget for equity capital contributions has been shrinking while other federal support for small business financing has increased.

The impact of these financing problems on job creation is predictable. Employment growth for Indian people has depended on hiring by government rather than by small business. Status Indians gained some 7,000 jobs between 1978 and 1983, but only 2,000 of these were in the private sector. Small business currently accounts for 80 per cent of new jobs in the non-Indian economy but only for 20 per cent in the Indian economy (Illustration VI, Sources of Job Creation in Overall Canadian Economy and Indian Economy).

Illustration VI
Sources of Job Creation in Overall Canadian Economy and Indian Economy, 1978-1983



Source: Statistics Canada information combined with INAC estimates.

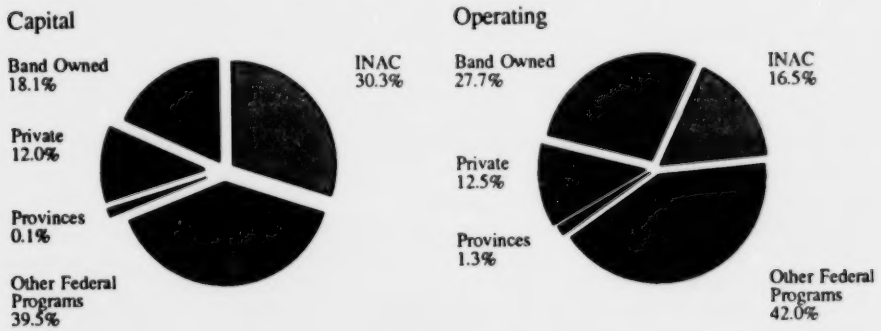
Suggested Action

INAC's business lending activity has slowed in many regions of the country and its loan guarantee authority is almost exhausted. Despite the positive results noted in recent years, the time has come to devolve this activity to other organizations, including Indian financial institutions (like the Saskatchewan Indian Loan Corporation) and other institutions created or expanded under the Native Economic Development Program, the FBDB and other interested bodies.

Negotiations to transfer the direct lending function to these institutions should begin as soon as possible. The transfer could be accomplished on either a sectoral (some institutions deal only with resource-based businesses) or geographical (many Indian financial institutions are regionally-oriented) basis. Provisions should be made to involve the FBDB directly in lending activity where their services are required, and INAC should negotiate an FBDB internship program to train credit officers of new Indian institutions.

While local branches of some chartered banks are beginning to take an interest in Indian business loans (Illustration VII, Sources of Funds for Indian Businesses, 1984-85, shows that about 12 per cent of financing comes from private financial institutions), these initiatives are modest, isolated and often involve INAC loan guarantees. Some use has been reported of DRIE's *Small Business Loans Act* (SBLA) which currently guarantees more than $1 billion worth of loans to Canadian small businesses, but this activity has been limited.

Illustration VII
Sources of Funds for Indian Businesses, 1984-85



These percentages represent a total funding of $75 M: $50 M Capital and $25 M Operating. The private share, therefore, is $9.1 M, most of which is guaranteed by INAC.

Clearly, a major effort is required to alter chartered bank attitudes toward Indian businesses. In this regard, INAC must lobby for changes to a DRIE circular which has discouraged banks from using the SBLA when considering Indian business loans. As well, an educational campaign should be launched to bring together bankers, bands and Indian entrepreneurs.

Even with the birth of new Indian financial institutions and with increased chartered bank involvement, INAC loan guarantees may still be required. For example, institutions like the FBDB may call on INAC to share the risks of certain loans to Indian firms. (The rate of write-off of Indian small business loans by the FBDB in the 1970s was about double the level for other small businesses, although that is not the case now.) In such cases, to ensure that the lender has a stake in the loan, INAC should *not* provide a 100 per cent guarantee.

On the equity front, INAC's financial contributions have generally been to help bands and tribal councils identify economic development possibilities, to encourage these initiatives on reserve and to offset the lack of private sector equity capital available to Indian entrepreneurs. Unfortunately, the funds available for these departmental activities have been shrinking steadily in the 1980s.

The downward trend in INAC funding for viable projects and band infrastructure development should be reversed. The department should also contribute to project development and assessment by Indian development officers and to the training of these people. Finally, if desired by the Indian client, INAC officers could play the role of account executives in seeking funding assistance from other federal programs.

In 1980, the federal government introduced a Small Business Development Bond (SBDB) Program to provide interest rate relief on capital investments by small companies. This cost-effective approach to stimulating business development is particularly appropriate for Indian enterprises which traditionally carry heavy debt loads. These debt loads have resulted in the Indian and Northern Affairs Canada program rejecting many applications on the basis that the enterprises could not carry the interest burden, even at prime rates.

As a solution to this problem, the task force proposes that an Indian Small Business Development Bond Program be introduced. This program could provide interest rate rebates for a fixed period (perhaps three years) on small business loans from any institution. It might offer a simple reduction of four or five per cent off the negotiated rate, or alternatively a formula similar to that used in British Columbia's former *Low Interest Loans Act* (half of prime). By reducing a firm's debt servicing cost, the program would have a similar effect to increasing the equity available to the firm. As well, it would enable the marketplace to determine the viability of individual projects without decision-making from the bureaucracy.

Bonding

Background

Often, Indian businesses are unable to obtain bonding which would enable them to compete for major construction and service contracts. Inadequate capitalization, the special collateral problems posed by the *Indian Act* and, for new firms, the lack of a track record, all contribute to this dilemma.

Suggested Action

INAC should collaborate with the Native Economic Development Program, native financial institutions and the bonding industry on a national bonding system for Indian businesses. A study by private sector consultants is currently underway on this matter. Pending the consultant's final report, INAC should meet with Indian and non-Indian institutions to consider options to fill the bonding gap for on-reserve businesses. (The Government of Manitoba is considering measures to address this problem for northern native contractors bidding on the Limestone Hydroelectric Project.)

The proposed national bonding system might require INAC to seek authority to provide a measure of reinsurance for underwriters. As well, the department should assist in upgrading the management and working capital position of contractors to meet bonding industry requirements.

In the interest of aiding native contractor development, INAC and the Treasury Board should also review the potential for an interim threshold below which federal departments can waive the bonding requirement on government contracts. (Many western energy companies are already doing this to facilitate participation in resource development projects.) In parallel, INAC should work to improve the communication of opportunities and capabilities between project proponents and small contractors.

Taxation

Background

Existing Indian tax policy is contained in Sections 87 and 90 of the *Indian Act* and related legal precedents. Several cases are now before the courts seeking clarification of some of the exemptions contained in these sections. Indian bands also have limited taxation powers.

Indian business planning is handicapped by the current state of affairs. Confusion over possible tax rulings for various business situations has led to inconsistent tax treatment of Indian workers and employers and encouraged artificial arrangements to avoid taxation problems or to attain maximum benefits. Indian leaders and federal departments have met numerous times in recent years to discuss this issue, but no progress has been made in rationalization of the legislation or regulations.

Suggested Action

Establishment of an action-oriented taxation task force to study ways of taking tax policy out of the courts and putting it back into Parliament is strongly recommended. Comprising representatives of Indian governments, business leaders and the federal departments of Finance, Revenue, Justice and Indian and Northern Affairs, this group would also be asked to prepare an Indian tax act or a set of amendments to existing legislation to clarify the laws in a manner which would provide incentives for economic development.

The status of incorporated Indian firms is one of the many areas where change is required. When native businesses incorporate, they lose income and excise tax exemptions available to unincorporated Indian firms. As a result, only 10 per cent of privately-owned Indian businesses are now incorporated, compared to about 65 per cent of non-Indian businesses. Indian private sector enterprises may suffer disadvantages in marketing, banking and seeking joint ventures because they are reluctant to incorporate. (Almost 40 per cent of band-owned enterprises are incorporated, for a variety of reasons, either related to management, marketplace considerations or the fact that a department such as Regional Industrial Expansion does not recognize bands as a legal entity.)

To correct this inequity, INAC should lobby for amendment of the relevant legislation so that Indian-owned corporations located on reserve are treated as Indians.

Personal income tax rules are also in a state of confusion due to the ruling handed down by the Supreme Court of Canada in the 1983 *Nowegijick* case. This ruling has jeopardized the traditional exemption of Indians from paying tax on on-reserve earnings from off-reserve employers. (A Remission Order exempting such earnings was recently extended for the 1986 tax year.) However, any attempt by the government to tax the earnings from on-reserve employment will undoubtedly be challenged in court.

The task force holds that the traditional Revenue Canada policy of exempting Indians earning income on reserve from paying income tax should be maintained. Furthermore, off-reserve Indians who work for on-reserve employers should also be exempted. These important issues should be clarified in policy or legislation as required.

The federal policy on taxation of income from traditional native occupations is also cause for concern. Following a period in which many trappers were not required to file income tax returns, Revenue Canada had attempted to request detailed financial statements going back three years. The results were contentious and inconclusive. This is a very real problem for native trappers (many of whom cannot speak English or French) who have often neglected to maintain adequate records. The task force therefore recommends that the *Income Tax Act* be amended to exempt Indians and Inuit from being taxed on earnings from traditional employment in *family-size operations*, whether on or off reserve.

Due to limitations posed by Section 83 of the *Indian Act* and by the doubtful extension of band bylaws to surrendered lands, band taxation powers are underdeveloped. At the same time, bands require tax revenue to pay for the infrastructure required to attract and support business.

Some provincial governments, including Alberta, Saskatchewan, Manitoba and Ontario, have indicated a willingness to forego revenues on surrendered lands. To solidify this principle, the *Indian Act* should be amended to extend and amplify band bylaw powers. Arrangements (appeal procedures, etc.) must also be developed to meet the concerns of future non-Indian taxpayers on reserves. Finally, federal departments should explore the possible transfer to bands of federal and provincial taxes generated on reserves.

Confusion also exists about provincial and federal tax treatment on surrendered lands. The task force recommends that the exemption contained in Section 87 of the *Indian Act* be extended to surrendered land. In the interim, Revenue Canada should reemphasize its policy of treating surrendered land as reserve land.

Special tax credits for business development on Indian reserves should also be considered by the federal government. For example, depressed local economies in non-native jurisdictions have been assisted through designation as special economic zones. Depending on the economic situation in each region, federal tax credits ranging from seven to 50 per cent are available to investors in these areas. Since the economic situation on Indian reserves is often worse than in depressed non-Indian areas, the maximum tax credit available at any given time should apply on all reserves. As well, reserves should be given preferential treatment on tax and customs duties to help them attract foreign investment.

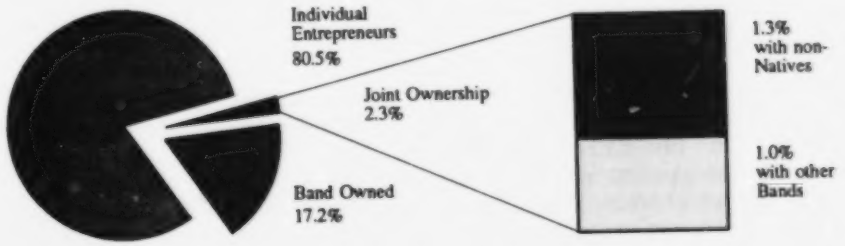
Tax credits would also appear to be a viable approach to encouraging employment of Indians by major Canadian companies which have a disappointing track record in this regard. (Employment of Indians by large private sector companies actually decreased between 1978 and 1983.) In the United States, employment tax credits have been successfully used to shift employment in favour of targetted groups. A similar Indian employment tax credit is recommended in Canada to supplement the "moral suasion" spirit of the *Employment Equity Act* recently proposed by the Minister of Employment and Immigration. The credit, which could be paid to employers regardless of their taxable position, would also help overcome the short-term productivity gap caused by the inexperience of Indian workers.

Joint Ventures

Background

Indian bands and entrepreneurs are expressing a growing interest in attracting non-Indian partners and investors to participate in joint venture enterprises. A popular business practice in the non-Indian economy, this approach has not been widely used by native firms (Illustration VIII, Ownership of Indian Businesses). The potential for such arrangements nevertheless exists.

Illustration VIII
Ownership of Indian Businesses



Very few joint ventures have actually been launched to date.

For the Indian partner, joint ventures offer tangible benefits in terms of financing, management, work skills, technology and marketing. There are also disadvantages, such as the potential loss of control over resources. As a result, difficult decisions are likely to be required by Indians if joint venturing is to play a significant role in Indian economic development.

Suggested Action

Improved understanding of the advantages and disadvantages of joint venturing is clearly a basic requirement for enhanced use of these arrangements. In this regard, INAC should provide technical advisory services in the form of seminars for departmental staff, Indian bands and entrepreneurs, and potential non-Indian investors.

Increased awareness of the opportunities for enterprise development on reserves would also appear to be a prerequisite for joint venturing. Existing Indian businesses, reserve locations, and band economic development interests could be showcased at trade fairs (such as the Native Business Summit) and other forums. As well, the Federal Business Development Bank should be encouraged to launch a pilot project to match non-Indian investors with Indian businesses, and INAC staff should promote joint venture opportunities on a regular basis.

To give an immediate boost to joint venture activity, the Department of Finance should be encouraged to design incentives (such as tax holidays or tax credit flow-throughs) for non-Indian investors to enter new or expanding Indian enterprises.

Clearly, the tax status of business income for Indian and non-Indian investments on reserves must be clarified. INAC should also work with the Department of Finance to determine the potential tax benefits to be derived from existing treaties and the *Indian Act*.

Finally, Indian and Northern Affairs Canada should consider underwriting or guaranteeing band government bonds to finance the basic commercial infrastructure required to create an attractive environment for potential joint venturers. The department might also be called on to provide brokering assistance for individual enterprises.

Procurement and Contracting with Indian Enterprises

Background

Federal departments and agencies possess huge capital budgets to purchase the goods and services required to carry out their various mandates. Increased access to government contracts by Indian suppliers would represent a major stimulant to native economic development.

The true impact of federal procurement policies on Indian businesses is not well documented. There are examples of successful buyer-seller relationships, but these have not been part of an overall strategy. And despite recent efforts to facilitate access by small businesses, federal procurement policies still tend to cater to large businesses.

To correct this situation, INAC should seek authority from the central agencies to enhance the use of departmental budgets for the benefit of Indian businesses. As well, the department should determine how Indian reserves can capitalize on the recent announcement by the Minister of Regional Industrial Expansion that federal procurement policy should be used as a tool of regional development.

Western Canadian companies with a stated policy of using their procurement budgets to support native businesses have found that this is not easily done. A strong management commitment , as well as a constant two-way flow of information on native capabilities and market opportunities, is required. A similar commitment is required of the federal government.

A necessary first step will be to develop long-term plans for optimizing the benefits of federal procurement spending to Indians. As well, concerted action is required to seek out and engage competent Indian businesses. INAC would be wise to draw upon private sector experience (NOVA, Syncrude, etc.) in this regard. Using the recent federal precedent whereby the Department of Supply and Services reached an accord with Correctional Services Canada to increase federal procurement from penitentiaries, INAC should consider ways to increase federal procurement from Indian sources.

In any case, a solid data base on the products, services and capabilities of Indian businesss is clearly required (such a data base is virtually non-existent in the department today). Effective means of communicating supply and demand information must also be sought out, and the department should consider setting targets for procurement in certain sectors.

Finally, INAC should examine ways to increase the access by Indians to departmental capital budgets over which bands have control. For example, bands administer and spend almost 100 per cent of the department's appropriation for housing and 60 per cent of other capital appropriations. Preference might be given in these expenditures to Indian-owned or controlled firms or to non-Indian companies with large Indian workforces. A reporting process should also be established to demonstrate to the Minister and Parliament the impact of procurement by both the department and bands on Indian economic development.

Marketplace Links with Non-Indian Businesses

Background

While a handful of large Canadian corporations has made strong commitments to support native suppliers (and has emerging track records in this regard), for the majority of these firms, the capabilities of Indian businesses remain a mystery. At the same time, native suppliers have limited knowledge of the procurement requirements of large organizations, and of how to bid on these.

Suggested Action

Continued support should be given to the native trade fair concept and to the Canadian Council for Native Business (CCNB) program to facilitate links between native and non-native businesses. Information garnered from increased government commitments to buy from Indian suppliers (as recommended in the previous section) should also be shared with interested private sector organizations.

A regular exchange of accurate, up-to-date information on Indian capabilities and marketplace opportunities will be necessary if efforts to increase private sector purchasing from native enterprises are to be successful. This will require the building of data bases on Indian capabilities (supply) and the gathering and promotion of information on the requirements of purchasers (demand). INAC should continue its support of internship programs which expose native people to the procurement practices of large companies.

Business Management Skills

Background

In the national economy, more small business failures are attributed to weak management than to any other cause, including financing problems. A 1985 evaluation of the Indian Economic Development Fund program confirmed that this is also true for the Indian economy. The lack of basic entrepreneurial skills training, and the impact of this lack on business survival rates, were continuously cited by Indian political and business leaders during the task force's consultations.

The department's training programs traditionally have focussed on upgrading job skills and preparing natives for short-term vocational work. Further, general business seminars sponsored by other federal departments and private sector agencies are seldom oriented to Indian needs. Indian people are thus concerned with the need to improve their business management expertise to enable them to undertake and effectively manage entrepreneurial ventures and band government projects.

Suggested Action

INAC should mount an Indian Business Seminar Program featuring sector-specific seminars to supplement other available native and non-native programs. A specialized organization would be retained to provide a national delivery capability for these seminars. The department would assist in financing seminar development and publicizing their availability within the Indian community, but it would be the responsibility of such a specialized organization (like the Federal Business Development Bank) to deliver the seminars on reserves, in urban areas and at relevant forums. Regardless of this new initiative, the department should strengthen and continue delivery of its own in-house economic development seminars.

Growing private sector support for native economic development is evident in the efforts of the Canadian Council for Native Business, private foundations and large western companies. Internship programs designed to provide native people with managerial and administrative experience in large organizations should receive the continued support of Indian and Northern Affairs Canada. Applied to Indian businesses and band operations, the knowledge gained through these programs will benefit Canada's entire Indian community.

Conclusion

The special problems facing the Indian private sector are challenging but not insurmountable. Strengthening of Indian financial institutions, expanded roles for the Federal Business Development Bank and the chartered banks, rationalization of the tax system and enhanced awareness of Indian capabilities are all important first steps in developing a strong native economy.

3 YOUTH ENTREPRENEURS: TOMORROW'S EMPLOYERS

Introduction

The education levels and mobility of Indian youth have increased substantially over the last two decades. Yet opportunities and incentives for these young people to enter business are few. The task force found no evidence of government youth entrepreneurship programs oriented to Indians, or of Indian programs directed specifically at youth. In this chapter, the task force proposes the creation of such programs to develop the business skills and experience of Indian youth.

Background

Governments across Canada are grappling with the problem of youth unemployment, and nowhere is the situation worse than in the Indian community. Employment among the 70 000 Indian youth in Canada today is about half the national average for young people. And over the next five years, an estimated 30 000 Indian youth will enter the work force.

Studies indicate that today's native youth are more mobile and better educated than their parents. Some 7 000 young adult Indians are now in higher education programs, but few of them are taking business-related courses. Indian development corporations are therefore experiencing difficulty in simply finding Indian staff with relevant training.

There has also been an apparent lack of interest among natives in taking advantage of the available federal and provincial youth entrepreneurship programs. Indian youths are not regarded as a pool of entrepreneurial talent, despite the fact that a post-secondary education is clearly not a prerequisite for business success. (Half of the members of the Canadian Federation of Independent Businesses have no more than a high school education.)

Suggested Action

The youth seminar sponsored by the Canadian Council for Native Business in Winnipeg in August 1985, was a welcome effort to foster interest in entrepreneurship and the role models presented by current business leaders. INAC should provide support and assistance for future undertakings of this kind, but the process must be taken one step further through a follow-up program that turns interest into action.

To fill the gap in government entrepreneurship programs oriented specifically to Indian youth, the department should launch an Indian youth business initiative. This umbrella program would be managed by a joint steering committee of representatives of INAC and Indian bands and businesses. The committee might, for example, work with colleges and universities to establish special programs for Indian business students (similar to successful programs in the areas of law and education). It should also follow up on university interest in pre-business courses for Indians and encourage summer employment opportunities for Indian students within INAC and private sector organizations.

Based on the success experienced by some provinces and Organization for Economic Cooperation and Development countries in funding start-up enterprises, it is proposed that INAC establish an Indian youth business loans program. Adjustments to existing federal programs are not considered a viable approach, as this would be time consuming and the end results likely ineffective. Wherever possible, this program would be administered by Indian financial institutions. Where no such institution existed, the FBDB would be called on for assistance. It is essential that management advisory services be provided at the outset of enterprise planning and that follow-up assistance be available.

On a pilot project basis, INAC should also consider special business grants that would enable Indian youths to gain on-the-job training while providing specialized services (i.e., bookkeeping) to Indian businesses and band governments.

Bands and urban Indian groups must clearly participate in entrepreneurship programs directed at native youth. These organizations will require start-up funding if they are to provide their own new measures in this area.

Conclusion

The Indian youth of today will play a leading role in future development of the native economy. With this in mind, opportunities for more rigorous introduction of young adult Indians into the business world are called for through the concerted efforts of governments, educational institutions and private businesses.

4 THE WORKERS: TRAINING AND EMPLOYMENT

Introduction

The lack of a strong native private sector has stunted Indian employment opportunities across Canada. Aboriginal people are lagging far behind the national employment average and are cited under the *Employment Equity Act* as "disadvantaged". This chapter reflects the task force's findings in this regard and contains a number of recommendations to boost Indian employment levels.

Background

Employment and education levels for Indian people are well below the national average. Illiteracy is common and completion rates for training courses are low. On reserves, the number of adults with income from employment is only 65 to 70 per cent of that for comparable non-native towns and villages. Native unemployment in urban areas is an ongoing problem.

Nevertheless, some encouraging developments are taking place. On-the-job training programs are reporting progress in many regions. Indian-controlled schools and training centres have made innovative advances in job-related education. The CCNB's internship program has broadened the non-native business community's interest in hiring native workers. And the completion rates for INAC's occupational skills training programs have improved in many regions.

Suggested Action

As discussed earlier in this report (Taxation, Chapter II), tax credits or wage subsidy incentives should be considered as means of improving the level of employment of Indian people in large Canadian companies.

Indian and Northern Affairs Canada should support the continued development of Indian training capacity, including the move toward new job-related disciplines. As well, the department should continue to participate in federal/provincial/native education and training task forces and, where appropriate, help implement recommendations of these bodies.

At the same time, the department needs to examine its role in the area of training and education, including rationalizing support for education and training institutions. The demand for and cost-effectiveness of increased funding should also be reviewed.

The apparent overlap in the Indian employment and training responsibilities of INAC and the Canada Employment and Immigration Commission (CEIC) has resulted in a perceived duplication of efforts in some respects. Again, the department must clarify and rationalize its role in this regard, which may lead to it vacating the areas of temporary job creation, literacy upgrading and skills training. Nevertheless, INAC will have to continue to work closely with CEIC to ensure that the particular needs of Indians are understood and catered to. The department should encourage enhanced Indian use of existing CEIC programs, block allocation of CEIC funding to bands and flexible access to CEIC program funds for Indian small businesses and youth entrepreneurs.

Conclusion

More innovative and effective use of limited funds and clarification of the roles of various federal departments and agencies are clearly priorities in the area of labour force development. This calls for a major rationalization of INAC's skills training and employment programs.

5 RESOURCE DEVELOPMENT: PROMISE AND PERIL

Introduction

Natural resources play an important role in the national economy and their exploitation holds both promise and peril for Indians (i.e., oil and gas developments). While a specific development may threaten a band's resource base, it can also provide opportunities for employment and wealth. This chapter examines the need for INAC, developers and Indian bands to strike a balance between the benefits of resource development and its potentially negative social and environmental impacts. It also addresses differing regional approaches to resource development.

Background

Historically, natural resources have provided Indian band members with the means of earning a livelihood. In some cases, the local resource base has been ample to support entire band populations. In others, it has proved inadequate. The relatively unexploited resources of some bands provide significant potential for economic development, while in other cases bands are awaiting the settlement of land claims to expand and develop their resource base.

Today, resource management, production and harvesting take place for the most part in a cash economy. Indians often find themselves competing with non-native producers using up-to-date techniques. There is also a tendency for governments to overlook support for traditional pursuits, and for business and governments to threaten these activities with development projects. As a result, some Indian youth are turning away from these means of earning a livelihood.

Indian people are concerned about protection of their land, water rights, and the other natural resources upon which they depend (e.g., wildlife). Development projects on and off reserve are often viewed from two distinct standpoints: as a threat to a band's resource base and as an opportunity for employment and wealth among Indian people.

Suggested Action

The lack of a solid data base on the forest, mineral, water and other resources available to Indian people presents a major barrier to planning. The task force therefore recommends that the department join forces with Indian groups, the Native Economic Development Program and other federal and provincial agencies to produce a comprehensive inventory of Indian-owned resources. A priority should be to gather data on potential oil and gas deposits on Indian land, as well as the potential for mining and quarrying.

The link between resource utilization and economic development objectives is evident but must be strengthened. INAC should continue to examine the potential impacts of major projects on Indian communities and to maximize these benefits through programs on training, corporate hiring and procurement. The department must also work with bands and other federal and provincial agencies to develop resource management regimes and programs, particularly for those projects affecting water and fishing rights.

INAC support for resource development often varies from sector to sector and region to region. In many cases, there is little exchange of ideas and collaborative effort. To correct this situation, ideas from Indian people, industry and specific regions should be brought into play across Canada and in the department's representations to other agencies. In particular, INAC should examine the potential for increased support of native trapping (through the special tax treatment proposed in Chapter II).

Native self-reliance through resource development is a recurring theme in briefs put forward by Indian organizations. Numerous government-appointed bodies have examined the problems and opportunities associated with resource development, and there is a growing stockpile of findings and recommendations in this regard. Now is clearly the time for more concrete action, including professional analysis of these reports, so that the department can further refine or respond to the recommendations.

In all resource development initiatives, the concerns of Indian people merit special attention. These issues must be addressed from both general (conservation of water supply, documentation of oil and gas potential) and specific (aquaculture pilot projects and freight subsidies for fish) standpoints.

Conclusion

A major challenge facing INAC is to strengthen the links between resource management and economic development objectives. In addition to its traditional role of protecting Indian interests, the department should take the lead in rationalizing approaches to Indian resource development across the country. INAC must also carry the concept of native self-reliance through resource development a step beyond its current status of stockpiled reports and recommendations.

6 COMMUNITY-BASED DEVELOPMENT: LOCALIZING THE BENEFITS

Introduction

Indian businesses have traditionally experienced difficulty establishing themselves in the manufacturing sector, and this translates into missed opportunities. Most reserves lack the funding necessary to move from a retail/service economy to the next level of development. Large amounts of money thus leave the community without ever having circulated through it. As discussed in this chapter, government programs to localize benefits for Indians have for the most part been ineffective.

Background

The 1983 report of the Special Commons Committee on Indian Self-Government in Canada concluded that development efforts have the best chance of success when carried out at the community level. Unfortunately, governments in Canada do not have a strong track record in stimulating economic development at the local level. Programs which can claim some level of success, such as the former federal Industrial and Labour Adjustment Program (ILAP), for the most part have achieved these results in large cities.

Short-term job creation and project funding efforts are clearly not generating a sufficient level of Indian economic development, and many bands are seeking much more activity on reserves. Further, urban native problems are not addressed by most economic development programs, and there is a growing demand for attention in this area.

Suggested Action

INAC should collaborate with bands, federal and provincial agencies and native organizations to identify what Indian communities want and need in terms of economic development. Experiences from previous Indian and non-Indian community-based economic development programs should be assessed before deciding on specific roles for the different players. The department might also attempt to link with Element II of the Native Economic Development Program and CEIC's Community Futures Program as potential sources of funds for Indian-related initiatives.

As noted in Chapter I of this report, the manufacturing sector on Indian reserves is generally underdeveloped. One large band has estimated that 92 cents of every dollar spent by its members does not circulate within the reserve even once (the situation may be even worse for small bands).

INAC should therefore work to put in place an economic development training or advisory package to help bands capitalize on opportunities for on-reserve activity. The proposed account executive role for the department's field officers would be useful in this regard. Clearly, Indian and Northern Affairs Canada will be required to contribute funding in this area.

Regional and inter-community information networks that would enable reserves to capitalize on opportunities to supply outside markets (or bring in outside investors) have been sorely lacking to date. As discussed in Chapter I, incentives are required to encourage joint ventures. The FBDB should be approached to apply its matchmaking program to selected Indian communities, and access by Indian people to the procurement departments of large organizations should be promoted. Furthermore, financial and training support to band economic development officers should be maximized.

Finally, working on the ILAP model, Indian and Northern Affairs Canada should join forces with CEIC and DRIE to deliver program elements in designated communities. The potential for economic development instruments used effectively elsewhere (e.g., small business incubators and community development corporations) should be discussed with individual communities. Prompt mobilization of personnel and resources will be required to ensure that opportunities are not missed, as was the case with ILAP.

Conclusion

Future efforts to stimulate community-based economic development clearly rest on a better understanding of what is needed and wanted by Indians. Once this is established (through basic research and consultation with Indian communities), it is anticipated that INAC will be in a position to play a more tailored supporting role in terms of funding and an expanded account executive function.

7 THE PROGRAMS AND AGENCIES: WORKING TOGETHER

Introduction

With the proliferation of federal and provincial programs impacting on native people, INAC has relinquished its role as the major funding agency for Indian economic development. But the department has not lost its ability to influence external funding efforts. This chapter explores program linkages within INAC, the need for coordination with other federal and provincial agencies and the unfulfilled potential of Economic and Regional Development Agreements (ERDAs).

Inter-program Linkages

Background

Economic development is a small program within Indian and Northern Affairs Canada and accounts for only six per cent of the department's entire budget. Strong links with larger departmental programs are thus essential if INAC is to make a ripple in the state of the Indian economy.

There are obvious arguments in favour of such links. For example, numerous social benefits can result from economic development activity; yet the department has been criticized for not capitalizing on the business, employment and training opportunities available through its social programs. As well, various studies (e.g., Management Review of On-Reserve Housing Program, Uses of Social Assistance Funds to Support Employment Creation) have directed attention to underdeveloped opportunities for coordination of the economic development role with such programs as social assistance, housing and capital infrastructure. The community development planning function within INAC also could be better integrated with the needs of economic development and other programs.

Suggested Action

Economic development objectives should be integrated with individual program planning to ensure optimum benefits for Indian people and coordinated delivery of departmental initiatives. Development planning and implementation at the community level could be improved by inviting early input from band economic development officers.

On a pilot project basis, Indian and Northern Affairs Canada should consider using social assistance funds to encourage business formations. This approach has proved successful in several European countries (France, the United Kingdom and Austria, for example), often creating employment for people other than those to whom the funding was advanced.

The potential for enhancing economic benefits through integrated, locally-oriented delivery of housing and other capital programs should also be examined. The use of Indian businesses as suppliers to these projects should be encouraged, perhaps by providing a 10 per cent preferential price latitude to native firms (as is being done in some provincial northern programs).

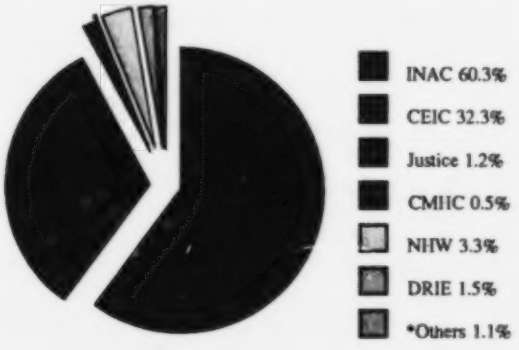
Federal Economic Programs and Status Indians

Background

An increasing number of federal departments are offering programs that impact on native people. Traditionally, INAC has attempted to obtain a share of the financial resources of these programs for subsequent transfer to bands and Indian institutions. The department has provided leadership in accessing and increasing funding to Indian people, but efforts and successes in this regard have varied by region and program.

With the proliferation of federal programs, Indian and Northern Affairs Canada is no longer the major funding agency for native economic and employment development (Illustration IX, Federal Government Technical Education and Employment Training Initiatives for Indians 1984-85). Indian businesses and communities are now applying for support from a variety of sources subject to terms and conditions which are not always compatible with the immediate goals. Often, funding from one department is contingent upon a similar commitment from a second department. Unfortunately, approvals are not always provided simultaneously, which can result in delays and missed opportunities.

Illustration IX
Federal Government Technical, Education and Employment Training Initiatives for Indians 1984-85



*Others includes Solicitor General, Secretary of State, Transport Canada, Department of National Defence.
Note: Public Works Canada provided technical training advice.

Suggested Action

Mechanisms must be developed to standardize and rationalize the funding procedures of federal departments offering assistance to native Canadians. INAC regional officials should play the role of account executives to help potential recipients through the bureaucratic maze.

The department's role in relation to CEIC and the NEDP must be rationalized. (While there is perceived duplication of services between these bodies, it should be remembered that in some areas, the total of all resources is still falling short of requirements.) Joint management review boards could study projects which are being considered for funding and perhaps assign them to specific departments on the basis of project size or status. Hard decisions will clearly be required if INAC is to relinquish some of its currently useful functions to take on new roles.

There is considerable scope for more effective coordination of federal Indian economic development activities across Canada. The first step must be to establish a comprehensive data base on related programs and expenditures by all federal departments. An inter-departmental committee at the assistant deputy minister level could then provide a national steering capability.

In undertakings such as this which require the participation of several distinct organizations, the commitment must clearly come from the top down. INAC should therefore attempt to obtain cabinet consideration for assigning a government-wide priority to native economic development. Such a commitment would be consistent with Prime Minister Mulroney's remarks that "Canada has not been fair to the Indian people" and that native social and economic conditions are "deplorable". It would also help ensure that the Indian viewpoint is brought to bear in federal policy making.

Provincial Economic Programs and Status Indians

Background

Provincial government interest in Indian economic development is increasing at a sporadic but not insignificant rate. For example, in Manitoba, funding of economic development programs aimed at Native participation increased from $1.2 million in 1977-78, to $11.4 million in 1985-86. The total funding commitment by the western provinces increased by $16.5 million over the same period.

In addition to these provincial programs, a number of federal-provincial initiatives have been developed, including the Resource Development Agreement with Ontario, the Canada/Saskatchewan Northern Economic Development Agreement, the Salmonid Enhancement Program and the Canada/Manitoba/Saskatchewan/Northwest Territories Caribou Management Agreement. Any extension of this network of programs will clearly be conditional on meeting the concerns of all parties involved. As well, the development of federal-provincial programs will not improve until the lack of joint analysis, planning and information sharing between the organizations involved is addressed.

Suggested Action

A priority for Indian and Northern Affairs Canada must be the development of stronger analytical capabilities and enhancement of the department's advocacy role within the federal-provincial framework. Memorandums of understanding on Indian economic development should be developed with the provinces to ensure coordination of activities by the two levels of government.

Bilateral agendas for action on Indian economic development could be developed in consultation with Indian people and a series of proposed federal-provincial conferences could focus ministerial level attention on these matters.

Status Indian People and the ERDA Process

Background

Economic and Regional Development Agreements (ERDAs) provide a focus for bilateral coordination of efforts through annual meetings of ministers, "course of action" documents, sub-agreements and memorandums of understanding. There has been an encouraging increase in activity in this area in recent months.

The ERDA process presents Indian and Northern Affairs Canada with the opportunity to provide information to federal departments and provincial governments on Indian economic issues and to influence spending by both levels of government to maximize benefits for natives. The process also contributes to the coordination of federal and provincial efforts, reduces duplication and assists in the development of suitable programs to respond to specific opportunities.

Suggested Action

With only about 16 ERDA sub-agreements and memorandums of understanding containing references to native interests, INAC's involvement in the ERDA process should assume a major corporate focus to counter the comparative lack of knowledge and interest by other line departments in Indian issues.

Establishment of a distinct ERDA planning and management effort at headquarters and in the regions would eliminate confusion within the department over responsibility for input. INAC regional economic development officers would be called on to work with other federal field offices and Indian communities to foster native involvement in the ERDA process.

As part of this heightened planning role, regional senior management of the department should be authorized to formally intervene at an early stage in the development of sub-agreements and memorandums of understanding to ensure that native economic development interests are represented.

Conclusion

Coordination and rationalization of economic development efforts within INAC and between INAC and other federal agencies is clearly a priority. INAC should also develop its advocacy role with provincial agencies and pursue development-related memorandums of understanding with provincial governments. Finally, the department must assume a major role in the ERDA process to ensure that Indian matters are given the proper consideration.

8 INAC: MORTAR BETWEEN THE BRICKS

Introduction

As Indian economic development becomes a priority in the coming years, INAC's mandate must evolve to reflect the changing realities. In this process, the department can expect to lose some of its current functions, as well as gain new ones. This chapter discusses some factors for consideration in revising INAC's mandate.

Background

The operating principles of a government development organization should not evolve from the top down. Rather, it should flow from the grassroots – from an appreciation of what needs to be done, what can be achieved, the resources available and the role of other agencies.

Suggested Action

Indian and Northern Affairs Canada will be downsized over the next three to five years, as a matter of general government policy and the move to support Indian self-government. Given the shrinking human and financial resources that will be available, the department should focus its support for Indian economic development in areas where it can be of unique assistance. An important objective will be to facilitate Indian control of their own economic destiny.

The proliferation of federal programs that now impact on native Canadians (as discussed in Chapter VII) present both obstacles and opportunities. In future, INAC can help relieve the operational hurdles and improve the manner in which various agencies contribute to Indian economic development by:

- approaching cabinet and corporate chief executive officers to obtain top-level commitments to Indian economic development;
- working with Indian and non-Indian organizations to overhaul and improve the tax and regulatory framework; and
- performing an account executive role in the regions to facilitate project planning and financing and by serving as a marketplace link between Indian and non-Indian bodies.

Compared to the resources of other public and private sector institutions, INAC's economic development program is merely a drop in the bucket. Nor should the department strive for a "big ticket" economic development program. Instead, it should be content to show leadership in launching special programs and initiatives, or in making a financial contribution to enable other organizations to do so.

However, the department's most important emerging role may well be to increase support for Indian economic development within existing institutions and programs. Many players already have the resources and expertise to do the job; INAC should simply act as the mortar to help build a solid foundation for Indian economic development.

Conclusion

INAC may become a facilitator and advocator in the future, rather than a source of major funding. By bringing together and capitalizing on the resources and expertise of other agencies, the department will establish the basis for productive, lasting development.

9 OVERHAULING INAC'S PROCESS: A NEW APPROACH

Introduction

Focussing on eight key policy areas discussed at length elsewhere in this report, this chapter compares the realities of today with the goals of tomorrow. These goals will involve both structural and attitudinal changes for agencies and individuals concerned with Indian economic development, particularly INAC.

	Today	Tomorrow
Organization	Economic development is one program among many.	Full-time responsibility for economic development at the assistant deputy minister level.
Priorities	Mixed signals within the department.	Emphasis should be placed on private sector development.
Loans	INAC currently involved in business lending and loan guarantees.	Phase these responsibilities over to Indian institutions, the FBDB and the chartered banks.
Management Skills	High business failure rate.	Develop Indian Business Seminar Program.
Taxation	Appeals are now before the courts on Revenue Canada rulings.	INAC should provide leadership in gathering the facts and viewpoints and preparing a bill for Parliament.
Youth	There are no business programs targetted specifically at Indian youth.	Youth entrepreneurship, pre-business and business school programs should be developed and implemented.
Project Approval	Indian bands and businesses must go to several "windows" to benefit from all the federal programs.	INAC regional officers should be given an account executive role.
Other Agencies and ERDAs	Coordination of efforts is on an ad hoc basis and differs between programs and regions.	INAC should develop a corporate focus to existing Indian requirements, as well as seek a top-down authority from Cabinet.

Resourcing	**INAC's support for Indian businesses over the years has been shrinking relative to other federal small business program efforts.**	**This down trend should be reversed commensurate with the priority to be assigned economic development.**

10 CONCLUSIONS: A BLUEPRINT FOR ACTION

When many issues are under review at the same time (as is the case with this report) there is a danger that governments become paralysed; that they do not move ahead on urgent matters while waiting for a broader framework to be negotiated and implemented. When this happens, the losers are the people who need improved services, access to capital, creation of jobs and other benefits that affect their standard of living.

The federal government must not allow this to happen to Indian people. While proceeding on the questions of constitutional development and Indian self-government, there is a pressing need to initiate changes *now* to promote Indian economic development in the future.

This task force has identified three themes which it views as central to Indian economic development: control, support and momentum.

INAC must work with Indian government leaders, entrepreneurs and communities to facilitate Indian *control* of economic development.

The department must encourage *support* for native efforts at the top (federal cabinet and corporate chief executive officers), at the grassroots level (specific projects, links in the market place) and at all levels in between (INAC programs, inter-agency cooperation).

Finally, INAC must move quickly to generate the *momentum* to deal with *today's* problems and opportunities. A three-year program of action is required to help generate this momentum.

In determining how to proceed in the short term, the department must consider:

- what it could help to achieve with regard to the state of the Indian economy;
- how it could contribute to the development of the economic base upon which self-government will be implemented; and
- how the fragile Indian economy can be strengthened in the immediate future.

In this report, the task force has attempted to identify specific actions and general directions which might be pursued. If early action is taken on these or some alternative set of initiatives, the department will achieve many of the goals set out in Chapter I. Those goals are:

- enhanced development of management skills so that more Indian people can establish and operate small businesses;
- more training for Indian youth in business financing;
- development of more Indian institutions to finance Indian businesses;
- encouragement of joint ventures with non-Indian partners and co-venturing with Indian people;

- more Indian suppliers bidding on government and corporate procurement contracts;
- more Indian contractors able to secure bonding;
- more employment for Indian people in major companies and institutions;
- more Indian communities benefitting from development of natural resources on and near reserves; and
- other steps to capitalize on the economic opportunities that exist for Canadian Indians.

Progress in these areas will bolster private sector development in the Indian economy and lead to the creation of employment and wealth. Government of Canada support for greater Indian economic self-reliance would thus be focussed on a healthy private sector (as is the case for the national economy).

Clearly, Indian and Northern Affairs Canada must work continuously with Indian leaders, other federal and provincial agencies, leaders of the non-Indian business community, banks and other financial institutions. In parallel with the economic initiatives, a broad range of issues related to Indian self-government and settlement of claims should be addressed by many of the same parties. The outcome of these latter negotiations will set the context for the next wave of economic development.

The task force is confident that the goals set out in this report can be achieved because:

"If you can dream it, you can achieve it."

Alex Kennedy
on the philosophy of
Plains Cree Investments

And economic development must be a priority because:

"Without a great improvement in our economic development, self-government is a meaningless phrase."

Chief Gabriel Gopher
North Battleford District Chiefs

GROUPE DE TRAVAIL SUR LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DES INDIENS

Sommaire du Rapport presente au
Sous-ministre,
Affaires indiennes et du Nord canadien

Canada

GROUPE DE TRAVAIL SUR LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DES INDIENS

Sommaire du rapport
présenté au sous-ministre,
Affaires indiennes et du Nord canadien

Publié avec l'autorisation de
l'hon. David E. Crombie, c.p., député,
ministre des Affaires indiennes
et du Nord canadien,
Ottawa, 1986.

QS–5226-000-BB-A1
N° de catalogue : R 32-79/1986
ISBN 0-662-54526-5

©Ministre des Approvisionnements et
Services Canada

«Le fait de ne pas prendre au sérieux les questions liées aux économies des Indiens constitue l'échec le plus flagrant de la politique nationale, tant aux États-Unis qu'au Canada.»

Douglas Sanders, Faculté de droit
Université de la Colombie–Britannique
Aboriginal Self-Government in the United States

«Les dirigeants des Indiens, tout comme ceux du gouvernement, ont parlé à maintes reprises des liens étroits qui existent entre l'autonomie gouvernementale et le développement économique. . . Bien que la question du développement économique des Indiens ait fait l'objet de nombreuses discussions au cours des dernières années, elle a été classée au dernier rang des divers programmes du Ministère (MAINC) destinés à aider les Indiens.»

Lester Lafond
DC Financial Corporation

TABLE DES MATIÈRES

Mandat **7**

1 Développement économique des Indiens : les chiffres **9**

2 Expansion du secteur privé : obstacles et solutions **15**

3 Jeunes entrepreneurs : les employeurs de demain **29**

4 Travailleurs : formation et emploi **31**

5 Mise en valeur des ressources : promesses et dangers **33**

6 Développement axé sur la communauté : régionalisation des avantages **37**

7 Programmes et organismes : collaboration **39**

8 MAINC : la pierre angulaire **45**

9 Réforme du processus du MAINC : une nouvelle approche **47**

10 Conclusion : plan d'action **49**

MANDAT

En mai 1985, le sous-ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien a mis sur pied un groupe de travail chargé d'étudier la situation du développement économique des Indiens au Canada, de présenter un rapport et de faire des recommandations concernant les mesures à prendre. Le Groupe de travail a présenté son rapport au sous-ministre le 16 décembre 1985.

Plus précisément, on a demandé au Groupe de travail :

- d'évaluer la situation du développement économique des Indiens et la structure économique des réserves;
- de définir et de mesurer les ressources disponibles aux fins du développement économique futur;
- d'examiner l'éventail des programmes touchant les Indiens, y compris ceux n'ayant pas trait au développement économique;
- d'examiner le système fiscal dans la mesure où il s'applique aux entreprises appartenant à des Indiens et de proposer des façons de le modifier pour encourager le développement économique des Indiens;
- de donner l'élan au ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC) et d'obtenir l'aide d'autres organismes pour mettre en marche le développement économique des Indiens;
- de déterminer dans quelle mesure les bureaux régionaux du MAINC sont prêts à assumer des responsabilités accrues à l'égard du développement économique;
- d'envisager des structures au sein du MAINC qui pourraient favoriser le développement économique;
- de rencontrer des représentants du Programme de développement économique des autochtones (PDEA), du ministère de l'Expansion industrielle régionale (MEIR) et d'autres ministères et organismes fédéraux pour étudier l'éventualité d'une fonction de développement économique au MAINC;
- d'obtenir le point de vue des dirigeants indiens concernant une fonction de développement économique au MAINC; et
- de conseiller le sous-ministre et le Groupe de travail sur la réorganisation du Ministère concernant une nouvelle organisation pour instaurer la fonction de développement économique au sein du MAINC.

Composition du Groupe de travail

Le Groupe de travail était composé de représentants de l'administration centrale et des bureaux régionaux du MAINC, et du secteur privé.

Président Don Allen

MAINC
Rabi Alam
Glenn Bloodworth
Harry Bombay
Ritchie Clark
Joanne Davidson
Marie Hutchison
Paul Kariya
John McKennirey
Martha Reeve
Mike Sims
Roy Smallian
Pierre Vincent

Experts-conseils
Pat Brascoupé
Lester Lafond
Steve Merrett

1 DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DES INDIENS : LES CHIFFRES

Introduction

Comme l'indique son mandat, une des priorités du Groupe de travail était d'établir une base de données sur la situation du développement économique des Indiens au Canada. En comparant les quelques statistiques disponibles aux données de même nature touchant la communauté non indienne, le Groupe de travail a pu déterminer certains indicateurs à l'effet que le développement économique des Indiens était, à tous points de vue, en retard par rapport à l'ensemble de la nation. Le chapitre qui suit renferme des statistiques comparatives choisies et expose brièvement les mesures à prendre pour corriger la situation.

Statistiques choisies

Les graphiques et les tableaux de cette section illustrent l'écart dans le développement économique entre les Indiens et les non-Indiens au Canada aujourd'hui. Les données proviennent d'un échantillon de 2 000 entreprises appartenant à des Indiens, ainsi que du recensement de 1981.

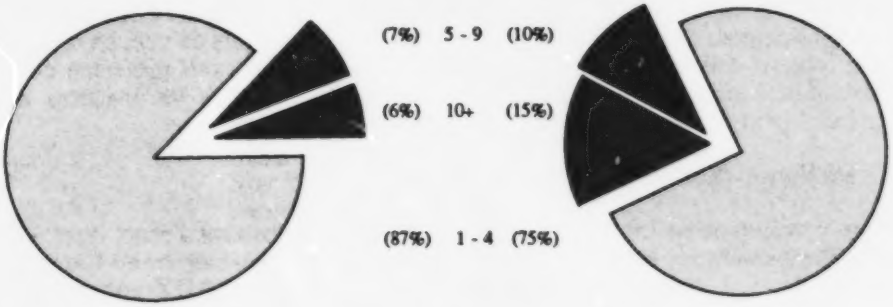
La plupart des entreprises appartenant à des Indiens qui embauchent plus d'une personne sont situées dans des réserves (Illustration I, Opérations des entreprises indiennes). Le ratio entre les entreprises indiennes et la population est d'environ 1 : 100, comparativement à un ratio de 1 : 30 pour l'économie nationale.

Illustration I
Opérations des entreprises indiennes

Plus de 2 000 entreprises emploient plus d'une personne, principalement dans les réserves. Dans les réserves, le ratio entre les entreprises indiennes et la population est de 1 : 100. Pour l'ensemble du Canada, le ratio est de 1 : 30.

Les entreprises indiennes sont relativement petites par rapport aux normes nationales (Illustration II, Taille des entreprises indiennes). Seulement 6 p. 100 de ces entreprises comptent plus de 10 employés, alors qu'au moins 87 p. 100 en comptent moins de 5. Dans l'économie nationale, 75 p. 100 des entreprises ont de 1 à 4 employés, et 15 p. 100 en comptent plus de 10.

Illustration II
Taille des entreprises indiennes



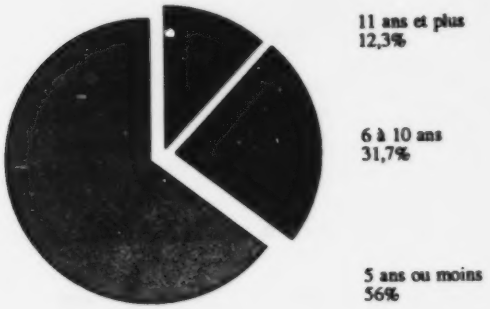
Entreprises appartenant à des Indiens

Ensemble des entreprises canadiennes

Au total, 87% des entreprises comptent entre 1 et 4 employés, 7% comptent entre 5 et 9 employés, et 6% comptent plus de 10 employés. Ces entreprises sont relativement petites par rapport aux normes nationales (75% ont de 1 à 4 employés).

Les entreprises indiennes sont également très jeunes par rapport aux normes nationales (Illustration III, Nombre d'années en affaires). Au moins 56 p. 100 des entreprises indiennes ont entre 1 et 5 ans et seulement 12,3 p. 100 ont réussi à survivre pendant 11 ans et plus. A l'échelle nationale, les chiffres de ces deux catégories sont pratiquement inversés, 55 p. 100 des entreprises ayant plus de 10 ans, et 17 p. 100, moins de 5 ans.

Illustration III
Nombre d'années en affaires



Les entreprises indiennes sont très jeunes par rapport aux normes nationales; pour l'ensemble du Canada, la proportion des entreprises de moins de 5 ans par rapport à celles de plus de 10 ans est pratiquement l'inverse. Ceci indique le bas taux de survie des entreprises indiennes.

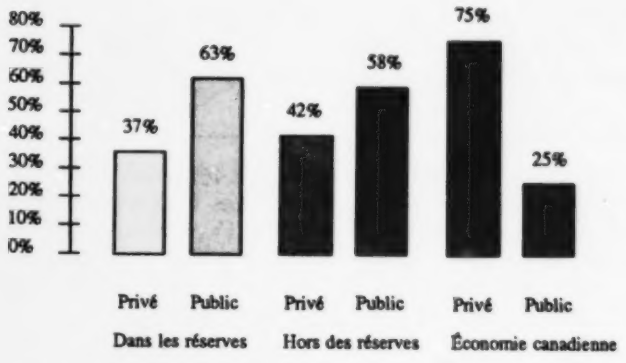
Les petites populations, et donc les petits marchés des réserves indiennes, ont limité la croissance des entreprises autochtones dans les secteurs de la vente au détail et de la vente en gros (Illustration IV, Répartition des entreprises indiennes par secteur). D'un autre côté, comme on pouvait le prévoir, la représentation des entreprises indiennes dans le secteur des ressources (coupe du bois, pêche, etc.) est plus élevée que la moyenne nationale.

Illustration IV
Répartition des entreprises indiennes par secteur

La représentation est relativement élevée dans le secteur des ressources, et faible dans celui du commerce; pour ce qui est des autres secteurs, la situation est semblable au reste du Canada.

Il n'est pas surprenant non plus de constater qu'en général les Indiens ont moins d'expérience de travail que les non-Indiens. Selon les données de recensement de 1981, seulement 44 p. 100 des Indiens adultes habitant dans les réserves ont occupé un emploi rémunéré en 1980, comparativement à 64 p. 100 des adultes non indiens habitant des villes et des villages comparables aux réserves par leur taille et leur éloignement. Une comparaison encore plus révélatrice se trouve dans la répartition des Indiens travaillant dans les secteurs public et privé (Illustration V, Ventilation de la masse salariale de 1983 pour les Indiens inscrits). Seulement 37 p. 100 des Indiens dans les réserves gagnent leur vie grâce à un emploi du secteur privé (42 p. 100 des Indiens à l'extérieur des réserves), comparativement à 75 p. 100 des travailleurs à l'échelle nationale.

Illustration V
Ventilation de la masse salariale de 1983 pour les Indiens inscrits



«Public» inclut le secteur de l'éducation. Source : Statistique Canada.

Rétablir l'équilibre

De toute évidence, la situation du développement économique et de l'emploi des Indiens au Canada est insatisfaisante. Au cours des prochaines années, le MAINC devra travailler avec les Indiens et avec les organismes des secteurs public et privé pour corriger cette situation et stimuler la croissance de l'économie autochtone.

Des mesures doivent être prises sur plusieurs fronts. Par exemple, les gouvernements et le secteur privé doivent donner aux Indiens plus de possibilités d'acquérir les compétences nécessaires en gestion pour mettre sur pied et exploiter des petites entreprises et des institutions viables. De même, il faut donner à plus de jeunes Indiens une formation en gestion des affaires et une expérience de travail dans des entreprises non indiennes, des sociétés indiennes de développement ou des petites entreprises leur appartenant.

Les institutions financières indiennes capables de fournir aux entreprises autochtones des fonds de développement doivent être encouragées. Il faut éliminer les obstacles juridiques et financiers à la formation d'entreprises en participation avec des associés non indiens et à la création d'entreprises dans les réserves indiennes et à l'extérieur de celles-ci. De plus, il faut encourager les fournisseurs indiens à faire des offres pour les marchés d'approvisionnement du gouvernement et des sociétés, et les exigences de cautionnement doivent être réduites de sorte que les entreprises indiennes puissent entrer, sur un pied d'égalité, dans la concurrence pour l'obtention des marchés de construction et de mise en valeur des ressources. Des mesures doivent également être prises pour que les communautés indiennes profitent davantage de la mise en valeur de leurs propres ressources et de celles situées à proximité des réserves.

Conclusion

Les buts énoncés dans ce chapitre exigent de toute évidence que l'on modifie en profondeur les méthodes et les attitudes qui ont généralement cours relativement au développement économique des Indiens, tant au gouvernement, parmi les Indiens, que dans le secteur privé. Les gouvernements, les établissements d'enseignement, les institutions financières, les entreprises non indiennes et, ce qui importe le plus, les Indiens eux-mêmes sont appelés à jouer un rôle dans ce processus de changement.

2 EXPANSION DU SECTEUR PRIVÉ : OBSTACLES ET SOLUTIONS

Introduction

Comme toutes les entreprises, celles qui appartiennent aux Indiens sont exposées à divers problèmes au moment de leur création, de leur expansion et même lorsqu'elles doivent se débattre pour survivre. Les entreprises indiennes se heurtent en plus à des obstacles particuliers : les capitaux propres sont plus difficiles à obtenir, le cautionnement pose souvent un problème et le régime fiscal pour les entreprises indiennes est confus, incohérent et souvent décourageant. Le présent chapitre aborde ces questions et d'autres points, notamment la possibilité de mettre sur pied des entreprises en participation avec des non-Indiens, l'accès à des marchés importants et la formation en gestion.

Financement des entreprises

Contexte

Le financement des petites entreprises est un problème tant dans l'économie non indienne que dans l'économie indienne. Les gouvernements sont souvent appelés à jouer un rôle de chef de file dans cet aspect de l'expansion des entreprises. En fait, la plus grande part de «l'enveloppe des petites entreprises» du gouvernement fédéral, qui s'élève à deux milliards de dollars, est réservée au financement des petites entreprises. En plus de ses activités de prêts directs et de garanties d'emprunts, le gouvernement du Canada se sert de stimulants fiscaux pour encourager l'expansion des petites entreprises.

Le financement pose des problèmes particuliers pour les entreprises indiennes, dont la plupart sont situées dans les réserves et, par conséquent, sont sujettes à la *Loi sur les Indiens*. Comme cette loi protège les propriétés dans les réserves contre la confiscation, les entreprises indiennes ont souvent peu ou pas de biens à donner en nantissement pour emprunter des banques à charte, des sociétés de fiducie ou de la Banque fédérale de développement (BFD).

Le manque de capitaux propres est un problème particulièrement grave pour les exploitants de petites entreprises du Canada, dont la plupart estiment que les gouvernements devraient fournir ces fonds, soit directement, soit par des crédits d'impôt. Le problème est encore plus aigu pour les communautés indiennes, qui ont de la difficulté à emprunter des capitaux des banques pour régler leurs dettes. Les gouvernements constituent maintenant la principale source de financement du capital-actions des petites entreprises indiennes (75 p. 100), alors qu'ils ne sont qu'une source secondaire pour tout le secteur des petites entreprises canadiennes (4 p. 100).

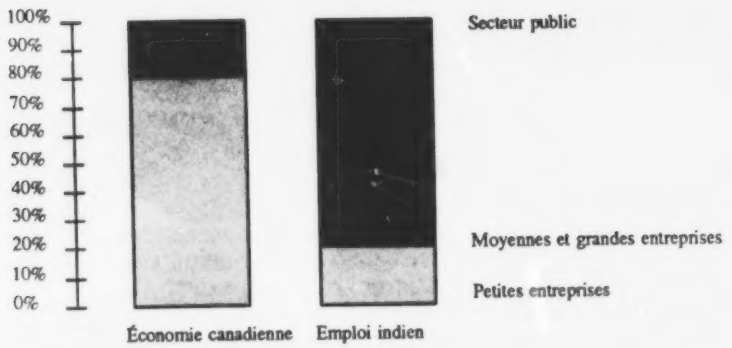
Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien constitue une grande source de capitaux pour les entreprises autochtones. Environ 30 p. 100 des fonds d'investissement utilisés par les petites entreprises indiennes en 1984-1985 ont été fournis par le MAINC, alors que 40 p. 100 de ces fonds provenaient d'autres ministères et organismes fédéraux. En ce qui concerne le fonctionnement, au moins 60 p. 100 des fonds accordés aux entreprises indiennes venaient du gouvernement fédéral.

Les tentatives du MAINC pour combler les lacunes dans le domaine des prêts en accordant des prêts et en garantissant des emprunts n'ont donné que des résultats médiocres. Des taux annuels de pertes allant de 25 à 50 p. 100 n'étaient pas rares, notamment au début des années 70 lorsque le Programme a été mis sur pied. De plus, les problèmes administratifs du Programme ont attiré l'attention du Vérificateur général. (Il importe de noter que le Vérificateur général a depuis reconnu que le MAINC avait donné suite à ses préoccupations en améliorant l'administration des prêts au sein du Ministère.)

Dans le domaine des prêts, le Ministère s'est amélioré dans les années 80. Par contre, le coût de la main-d'oeuvre nécessaire pour régler les vieux dossiers a été élevé. La politique des taux d'intérêt fixes du Programme est critiquée par les entrepreneurs indiens qui veulent renégocier leurs prêts dont les taux d'intérêt se situent à 18 ou 20 p. 100. De plus, le budget du MAINC réservé aux contributions au capital-actions a diminué, alors que d'autres formes d'aide du gouvernement fédéral aux petites entreprises ont augmenté.

La conséquence de ces problèmes financiers sur la création d'emplois est prévisible : l'augmentation du nombre d'emplois pour les Indiens dépend du gouvernement plutôt que des petites entreprises. Les Indiens inscrits ont obtenu quelque 7 000 emplois entre 1978 et 1983, mais seulement 2 000 de ceux-ci étaient du secteur privé. Les petites entreprises comptent pour 80 p. 100 des nouveaux emplois dans l'économie non indienne, mais seulement pour 20 p. 100 dans l'économie indienne (Illustration VI, Sources de création d'emplois pour l'ensemble de l'économie canadienne et de l'économie indienne).

Illustration VI
Sources de création d'emplois pour l'ensemble de l'économie canadienne et de l'économie indienne, de 1978 à 1983



Source : Statistique Canada et estimations du MAINC.

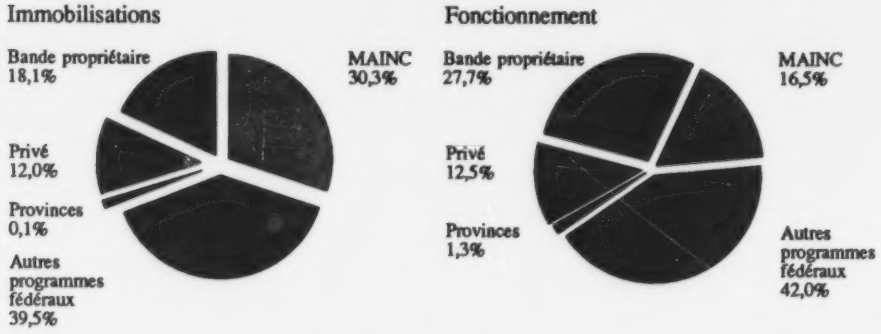
Mesures proposées

Les activités de prêts aux entreprises du MAINC ont ralenti dans plusieurs régions du pays et ses autorisations de garanties sont presque épuisées. Malgré les résultats positifs notés au cours des dernières années, le temps est venu de déléguer cette tâche à d'autres organisations, y compris aux institutions financières indiennes (comme la *Saskatchewan Indian Loan Corporation* et autres institutions créées ou élargies en vertu du Programme de développement économique des autochtones), à la BFD et à d'autres organismes intéressés.

Les négociations visant le transfert à ces institutions de la fonction de prêt direct devraient commencer dès que possible. Le transfert pourrait être réalisé sur une base sectorielle (certaines institutions ne traitent qu'avec des entreprises axées sur les ressources) ou géographique (bon nombre d'institutions financières indiennes se concentrent sur leur région). Des dispositions devraient être prises pour que la BFD participe directement à l'activité de prêt lorsque ses services sont requis; le MAINC devrait négocier un programme de stages à la BFD pour former les agents de crédit des nouvelles institutions indiennes.

Même si les succursales locales de certaines banques à charte commencent à s'intéresser aux prêts aux entreprises indiennes (Illustration VII, Sources de financement des entreprises indiennes, 1984-1985, montre qu'environ 12 p. 100 du financement provient des institutions financières privées), ces initiatives sont modestes, isolées et requièrent souvent des garanties d'emprunts du MAINC. L'utilisation de la *Loi sur les prêts aux petites entreprises* (LPPE) du MEIR, qui garantit actuellement plus d'un milliard de dollars en prêts aux petites entreprises canadiennes, est également encourageante mais limitée.

Illustration VII
Sources de financement des entreprises indiennes, 1984-1985



Ces pourcentages représentent un financement total de 75 millions de dollars réparti comme suit : 50 millions au titre des immobilisations et 25 millions en frais de fonctionnement. La part du secteur privé est donc de 9,1 millions de dollars, dont la majeure partie est garantie par le MAINC.

Il est évident que des efforts considérables doivent être déployés pour faire disparaître les réserves manifestées par les banques à charte face aux entreprises indiennes. A cet égard, le MAINC doit faire des pressions pour modifier la circulaire du MEIR qui a dissuadé les banques de se servir de la LPPE lorsqu'elles envisagent des prêts aux entreprises indiennes. De plus, une campagne devrait être lancée pour inviter les banques, les bandes et les entrepreneurs indiens à travailler ensemble.

Même si de nouvelles institutions financières indiennes sont créées et si les banques à charte augmentent leur participation, les garanties d'emprunts du MAINC pourraient être toujours nécessaires. Par exemple, des institutions comme la BFD pourraient faire appel au MAINC pour partager les risques de certains prêts aux entreprises indiennes. (Le taux de radiation des prêts aux petites entreprises indiennes par la BFD dans les années 70 était environ deux fois celui des prêts aux autres petites entreprises, ce qui n'est pas le cas maintenant.) Dans de tels cas, pour s'assurer que le prêteur s'engage lui aussi à l'égard du prêt, le MAINC ne devrait *pas* fournir une garantie de 100 p. 100.

En ce qui concerne les capitaux propres, les contributions financières du MAINC ont en général servi à aider les bandes et les conseils tribaux à déterminer des possibilités de développement économique, à favoriser leur mise en oeuvre dans les réserves et à compenser le manque de capitaux du secteur privé mis à la disponibilité des entreprises indiennes. Malheureusement, au cours des années 80, il y a eu une baisse constante des fonds accordés par le MAINC à ces fins.

Il faudrait renverser la tendance à la baisse relativement aux fonds du MAINC consacrés aux projets d'infrastructure des bandes et aux projets de développement viables. Le Ministère devrait également contribuer à la création de projets et à leur évaluation par des agents de développement indiens, ainsi qu'à la formation de ces personnes. Enfin, si les clients indiens le souhaitent, les agents du MAINC pourraient jouer le rôle de mandataires lorsque ces clients cherchent à obtenir des fonds d'autres programmes fédéraux.

En 1980, le gouvernement fédéral a mis sur pied le Programme d'obligation pour l'expansion de la petite et moyenne entreprise (OEPME), offrant une baisse des taux d'intérêt sur les investissements en capital des petites entreprises. Cette approche rentable pour stimuler l'expansion des entreprises est particulièrement attrayante pour les entreprises indiennes, qui ont toujours eu un fardeau de dettes assez élevé. Ces dettes ont été la cause du rejet, par le Programme, de nombreuses demandes présentées par des entrepreneurs indiens, parce qu'on estimait que ces entreprises ne pourraient pas assumer la charge d'intérêt, même à des taux préférentiels.

Comme solution à ce problème, le Groupe de travail propose qu'un programme d'obligation pour l'expansion de la petite et moyenne entreprise indienne soit implanté. Ce programme pourrait offrir des taux d'intérêt réduits pour une période déterminée (peut-être trois ans) sur les prêts accordés aux petites et aux moyennes entreprises par n'importe quelle institution. Sinon, il pourrait offrir une simple réduction de 4 ou 5 p. 100 du taux négocié, ou se servir d'une formule comme celle de l'ancienne *Low Interest Loans Act* (la moitié du taux préférentiel) de la Colombie-Britannique. En réduisant le fardeau du service de la dette d'une entreprise, ce programme augmenterait en fait les capitaux propres de l'entreprise. De plus, il permettrait au marché de déterminer la viabilité de projets particuliers, sans l'intervention de la bureaucratie fédérale.

Cautionnement

Contexte

Souvent, les entreprises indiennes sont incapables d'obtenir les cautionnements qui leur permettraient d'entrer dans la concurrence pour l'obtention d'importants marchés de construction et de services. Une mise de fonds insuffisante, les problèmes particuliers de nantissement causés par la *Loi sur les Indiens* et, pour les nouvelles entreprises, le manque d'antécédents, sont différentes raisons à la base de ce dilemme.

Mesures proposées

LE MAINC devrait collaborer avec le Programme de développement économique des autochtones, les institutions financières autochtones et le secteur du cautionnement pour établir un système national de cautionnement pour les entreprises indiennes. Des experts-conseils du secteur privé ont été chargés à la fin de 1985 d'étudier cette question. En attendant la présentation de leur rapport, le MAINC devrait collaborer avec les institutions indiennes et non indiennes pour combler les lacunes dans le domaine du cautionnement des entreprises dans les réserves. (Le gouvernement du Manitoba envisage des mesures pour régler ce problème chez les entrepreneurs autochtones du Nord cherchant à obtenir des marchés dans le cadre du projet d'exploitation hydro-électrique Limestone.)

Le système national de cautionnement proposé pourrait obliger le MAINC à demander une autorisation pour pouvoir offrir une réassurance aux assureurs. De plus, le Ministère devrait aider à améliorer la situation des entrepreneurs au plan de la gestion et des fonds de roulement, afin qu'ils puissent répondre aux exigences du secteur du cautionnement.

Afin d'encourager l'augmentation des entrepreneurs autochtones, le MAINC et le Conseil du Trésor devraient également étudier la possibilité d'établir un seuil provisoire sous lequel les ministères fédéraux pourraient ne pas exiger de cautionnement pour les marchés de l'État. (Dans l'Ouest, de nombreuses sociétés dans le domaine de l'énergie le font déjà pour faciliter la participation des entrepreneurs autochtones aux projets d'exploitation des ressources.) Parallèlement, le MAINC devrait s'efforcer d'améliorer la façon dont les promoteurs de projets et les petits entrepreneurs diffusent entre eux les renseignements sur les possibilitiés offertes, d'un côté, et les capacités, de l'autre.

Fiscalité

Contexte

La politique actuelle sur l'imposition des Indiens est contenue dans les articles 87 et 90 de la *Loi sur les Indiens* et dans les précédents juridiques pertinents. Plusieurs causes sont maintenant devant les tribunaux pour que l'on éclaircisse certaines exemptions contenues dans ces articles. Les bandes indiennes ont également des pouvoirs limités de taxation.

La planification des activités des entreprises indiennes est entravée par l'état actuel des choses. La confusion qui existe quant aux décisions possibles liées à la fiscalité dans différentes situations d'affaires a entraîné des contradictions au niveau de l'imposition des travailleurs et des employeurs indiens, et a favorisé l'émergence de solutions artificielles pour éviter les problèmes d'imposition ou pour obtenir le maximum d'avantages. Les dirigeants indiens et les ministères fédéraux se sont rencontrés à maintes reprises au cours des dernières années pour discuter de cette question, mais aucun progrès n'a été réalisé concernant la rationalisation des lois et des règlements.

Mesures proposées

On recommande fortement la création d'un groupe de travail chargé de la prise de mesures en matière d'imposition; ce groupe devrait trouver des moyens pour retirer aux tribunaux leurs pouvoirs d'orientation de la politique sur l'imposition pour les redonner au Parlement. Composé de représentants des gouvernements indiens, de dirigeants du milieu des affaires et des ministères des Finances, du Revenu, de la Justice et des Affaires indiennes et du Nord canadien, ce groupe serait également chargé de rédiger une loi sur la fiscalité relative aux Indiens, ou une série de modifications aux loi existantes, afin d'éclaircir les lois actuelles de manière à ce qu'elles favorisent le développement économique.

Le statut des entreprises indiennes constituées en société est un des nombreux domaines où des changements sont nécessaires. Lorsque des entreprises indiennes sont constituées en société, elles perdent des exemptions d'impôt et de taxe d'accise auxquelles ont droit les entreprises indiennes non constituées en société. Ainsi, seulement 10 p. 100 des entreprises privées indiennes sont actuellement constituées en société, comparativement à environ 65 p. 100 des entreprises non indiennes. Les entreprises privées indiennes sont peut-être désavantagées dans les domaines de la commercialisation et du cautionnement, et dans leurs tentatives de participation, parce qu'elles montrent peu d'enthousiasme à se constituer en société. (Environ 40 p. 100 des entreprises appartenant à des bandes sont constituées en société, et cela pour différentes raisons qui sont liées à des considérations de gestion et de marché, ou à cause du fait que des ministères comme Expansion industrielle régionale ne reconnaissent pas les bandes comme des personnes juridiques.)

Pour corriger cette injustice, le MAINC devrait faire pression pour que les lois pertinentes soient modifiées de manière à considérer comme des Indiens les sociétés qui appartiennent à des Indiens et sont établies dans les réserves.

Les règlements d'impôt sur le revenu des particuliers sont également confus, en raison d'une décision rendue par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Nowegijick*, en 1983. Cette décision a mis en question l'exemption traditionnelle des Indiens de payer des impôts sur des revenus obtenus dans une réserve en travaillant pour un employeur établi à l'extérieur de la réserve (le décret d'exemption d'impôt touchant les revenus obtenus dans une réserve en travaillant pour un employeur de l'extérieur de la réserve a été récemment étendu à l'année d'imposition 1986). Toutefois, toute tentative du gouvernement d'imposer les revenus tirés d'un emploi dans les réserves sera sans doute contestée en cour.

Le Groupe de travail soutient qu'il faut maintenir la politique traditionnelle de Revenu Canada voulant que les Indiens n'aient pas à payer d'impôt sur le revenu pour un travail accompli dans une réserve. De plus, les Indiens vivant à l'extérieur d'une réserve mais dont l'employeur vit dans la réserve devraient également profiter de l'exemption. Ces points importants devraient être précisés dans une loi sur l'imposition des Indiens.

La politique fédérale sur l'imposition des revenus tirés des occupations traditionnelles des Autochtones constitue également une cause de préoccupation. Après une période au cours de laquelle de nombreux trappeurs n'étaient pas tenus de présenter de déclarations d'impôt sur le revenu, Revenu Canada a commencé à demander des états financiers détaillés remontant trois ans en arrière. Cette action s'est avérée litigieuse et sans résultat. Il s'agit là d'un problème réel pour les trappeurs autochtones (dont bon nombre ne savent parler ni l'anglais, ni le français) qui n'ont souvent pas tenu de dossiers appropriés. Le Groupe de travail recommande donc que la *Loi de l'impôt sur le revenu* soit modifiée pour exempter les Indiens et les Inuit de l'impôt sur les revenus provenant d'activités traditionnelles *de type familial*, qu'elles s'exercent dans les limites ou à l'extérieur d'une réserve.

En raison des restrictions imposées par l'article 83 de la *Loi sur les Indiens* et du doute entourant l'application des statuts administratifs des bandes aux terres cédées, les pouvoirs de taxation des bandes ne sont pas suffisamment élaborés. En même temps, les bandes ont besoin de revenus de taxes pour couvrir les frais liés aux infrastructures (par ex., l'approvisionnement en eau) nécessaires pour attirer les investissements.

Certains gouvernements provinciaux, y compris l'Alberta, la Saskatchewan, le Manitoba et l'Ontario, ont laissé entendre qu'ils sont prêts à renoncer aux revenus provenant des terres cédées. Pour renforcer ce principe, la *Loi sur les Indiens* devrait être modifiée pour accroître et amplifier les pouvoirs de réglementation des bandes. Des dispositions devraient également être prises pour répondre aux préoccupations des futurs contribuables non indiens dans les réserves (procédures d'appel, etc.). Enfin, les ministères fédéraux devraient étudier la possibilité de transférer aux bandes les taxes fédérales et provinciales prélevées dans les réserves.

Il existe aussi une certaine confusion concernant les taxes provinciales et fédérales sur les terres cédées. Le Groupe de travail recommande que l'exemption prévue à l'article 87 de la *Loi sur les Indiens* s'applique également aux terres cédées. En attendant, Revenu Canada devrait mettre l'accent sur sa politique voulant que les terres cédées soient traitées comme des terres de réserve.

Le gouvernement fédéral devrait par ailleurs envisager des crédits d'impôt spéciaux pour l'expansion des entreprises dans les réserves indiennes. Par exemple, on a aidé des économies déprimées dans des régions habitées principalement par des non-Autochtones en créant des Zones spéciales de développement. Des crédits d'impôt fédéral allant de 7 à 50 p. 100, selon la situation économique de chaque région, sont offerts aux investisseurs dans ces régions. Comme la situation économique des réserves indiennes est souvent pire que dans ces zones désignées, le crédit d'impôt maximum devrait s'appliquer en tout temps à toutes les réserves. De plus, il faudrait aider les réserves à attirer les investissements étrangers en leur accordant un traitement préférentiel au plan des taxes et des droits de douane.

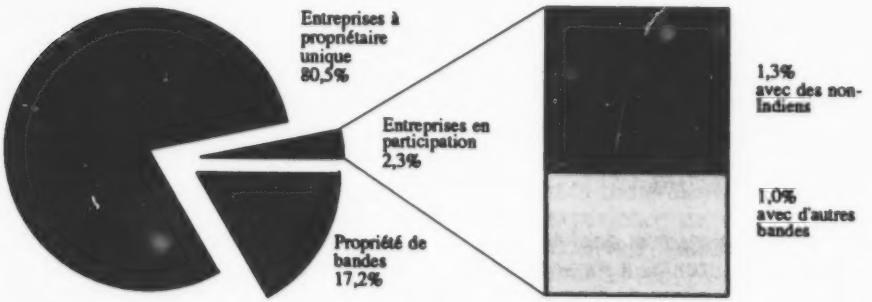
Les crédits d'impôt semblent également constituer une approche viable pour encourager l'emploi d'Indiens par des grandes entreprises canadiennes qui ont peu fait à cet égard (l'emploi d'Indiens par les grandes entreprises du secteur privé a en fait diminué entre 1978 et 1983.) Aux États-Unis, des crédits d'impôt liés à l'emploi ont été utilisés avec succès pour modifier les tendances d'emploi des groupes spéciaux. De la même façon, un crédit d'impôt à l'emploi d'Indiens est recommandé au Canada pour amplifier l'esprit de «persuasion morale» de la *Loi sur l'équité professionnelle*, proposée dernièrement par le ministre de l'Emploi et de l'Immigration. Le crédit, qui pourrait être versé aux employeurs sans que l'on tienne compte de leur position relative à l'impôt, pourrait également aider à compenser pour la baisse de productivité à court terme causée par des travailleurs indiens sans expérience.

Entreprises en participation

Contexte

Les bandes et les entrepreneurs indiens sont de plus en plus intéressés à attirer des associés et des investisseurs non indiens pour créer des entreprises en participation. Cette approche, qui constitue une pratique populaire dans le milieu des affaires non indien, n'a pas été beaucoup utilisée par les entreprises autochtones (Illustration VIII, Propriété des entreprises indiennes). La possibilité de tels arrangements existe néanmoins.

Illustration VIII
Propriété des entreprises indiennes



Très peu d'entreprises en participation existent à ce jour.

Pour l'associé indien, l'entreprise en participation offre des avantages tangibles en ce qui a trait au financement, à la gestion, aux compétences liées au travail, à la technologie et à la commercialisation. Il y a également des inconvénients, comme la perte possible du contrôle des ressources. Par conséquent, les Indiens auront à prendre des décisions difficiles si la création d'entreprises en participation est appelée à jouer un rôle important dans leur développement économique.

Mesures proposées

Une meilleure compréhension des avantages et des inconvénients des entreprises en participation assurera, de toute évidence, un plus grand recours à ce genre d'association. À cet égard, le MAINC devrait fournir des services de consultation technique sous forme de colloques pour le personnel ministériel, les bandes et les entrepreneurs indiens, et les investisseurs non indiens éventuels.

Une sensibilisation accrue quant aux possibilités de création d'entreprises dans les réserves semble également être une condition préalable à l'établissement d'entreprises en participation. Les entreprises indiennes existantes, les emplacements des réserves et les intérêts de développement économique des bandes devraient être montrés à des expositions commerciales (comme le Sommet des entrepreneurs autochtones) et à d'autres forums. De plus, il faudrait encourager la Banque fédérale de développement à lancer un projet pilote pour jumeler des investisseurs non indiens et des entreprises indiennes, et le personnel du MAINC devrait promouvoir régulièrement les possibilités d'entreprises en participation.

Pour donner un essor immédiat aux activités en participation, il faudrait inviter le ministère des Finances à concevoir des stimulants (comme l'exonération fiscale temporaire ou le mouvement des crédits d'impôt) afin d'encourager les investisseurs non indiens à créer de nouvelles entreprises indiennes ou à agrandir celles qui existent déjà.

Évidemment, il faut clarifier la situation relative à l'imposition des revenus d'affaires dans les réserves, pour les investisseurs indiens et non indiens. Le MAINC devrait également collaborer avec le ministère des Finances pour déterminer les avantages fiscaux possibles à tirer des traités existants et de la *Loi sur les Indiens*.

Enfin, le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien devrait penser à assurer ou à garantir les obligations émises par les administrations des bandes en vue de financer les infrastructures commerciales nécessaires pour créer un milieu favorable aux entreprises en participation. Le Ministère pourrait également être appelé à jouer le rôle de courtier pour certaines entreprises.

Approvisionnement et conclusion de marchés – Entreprises indiennes

Contexte

Les ministères et les organismes fédéraux disposent d'importants budgets d'immobilisations affectés à l'achat des biens et des services dont ils ont besoin pour remplir leurs différents mandats. Un meilleur accès aux marchés de l'État pour les fournisseurs indiens constituerait un stimulant important au développement économique des Autochtones.

Les conséquences réelles des politiques d'achat du gouvernement fédéral sur les entreprises indiennes ne sont pas bien documentées. Bien qu'il existe des exemples de relations acheteur-vendeur réussies, celles-ci ne font pas partie d'une stratégie générale. En outre, malgré les efforts récents pour faciliter l'accès des petites entreprises à ces marchés, les politiques d'achat du gouvernement fédéral favorisent habituellement les grandes entreprises.

Pour corriger cette situation, le MAINC devrait obtenir l'autorisation des organismes centraux pour mieux utiliser ses budgets au profit des entreprises indiennes. De plus, le Ministère devrait déterminer comment les réserves indiennes peuvent tirer profit de l'annonce récente du ministre de l'Expansion industrielle régionale à l'effet que la politique d'achat du gouvernement fédéral devrait servir d'outil au développement régional.

Des entreprises de l'Ouest canadien, dont la politique établie était d'utiliser leurs budgets d'approvisionnement pour soutenir les entreprises autochtones, ont trouvé que c'était là chose plus facile à dire qu'à faire. La mise en œuvre de cette politique exige un engagement solide de la part des administrateurs, et un échange constant de renseignements sur les compétences des Autochtones et les marchés possibles. Le gouvernement fédéral devrait s'engager de la même façon.

Comme première étape, il faut dresser des plans à long terme pour optimiser les avantages que les Indiens peuvent retirer des dépenses d'approvisionnement du gouvernement fédéral. De plus, des mesures concertées doivent être prises pour trouver et engager des entreprises indiennes compétentes. Le MAINC serait bien avisé de profiter de l'expérience du secteur privé (Nova, Syncrude, etc.) à cet égard. Le Ministère devrait également songer à imiter, à ses propres fins, un précédent créé dernièrement par le ministère des Approvisionnements et Services qui a conclu un accord avec le Service correctionnel du Canada pour augmenter la valeur des achats du gouvernement fédéral auprès des pénitenciers.

En tout cas, une solide base de données sur les produits, les services et les compétences des entreprises indiennes doit de toute évidence être mise sur pied (une telle base de données n'existe à peu près pas au Ministère aujourd'hui). Il faut également trouver des moyens efficaces de communiquer les renseignements sur l'offre et la demande, et le Ministère devrait songer à fixer des objectifs d'achat dans certains secteurs.

Pour l'associé indien, l'entreprise en participation offre des avantages tangibles en ce qui a trait au financement, à la gestion, aux compétences liées au travail, à la technologie et à la commercialisation. Il y a également des inconvénients, comme la perte possible du contrôle des ressources. Par conséquent, les Indiens auront à prendre des décisions difficiles si la création d'entreprises en participation est appelée à jouer un rôle important dans leur développement économique.

Mesures proposées

Une meilleure compréhension des avantages et des inconvénients des entreprises en participation assurera, de toute évidence, un plus grand recours à ce genre d'association. À cet égard, le MAINC devrait fournir des services de consultation technique sous forme de colloques pour le personnel ministériel, les bandes et les entrepreneurs indiens, et les investisseurs non indiens éventuels.

Une sensibilisation accrue quant aux possibilités de création d'entreprises dans les réserves semble également être une condition préalable à l'établissement d'entreprises en participation. Les entreprises indiennes existantes, les emplacements des réserves et les intérêts de développement économique des bandes devraient être montrés à des expositions commerciales (comme le Sommet des entrepreneurs autochtones) et à d'autres forums. De plus, il faudrait encourager la Banque fédérale de développement à lancer un projet pilote pour jumeler des investisseurs non indiens et des entreprises indiennes, et le personnel du MAINC devrait promouvoir régulièrement les possibilités d'entreprises en participation.

Pour donner un essor immédiat aux activités en participation, il faudrait inviter le ministère des Finances à concevoir des stimulants (comme l'exonération fiscale temporaire ou le mouvement des crédits d'impôt) afin d'encourager les investisseurs non indiens à créer de nouvelles entreprises indiennes ou à agrandir celles qui existent déjà.

Évidemment, il faut clarifier la situation relative à l'imposition des revenus d'affaires dans les réserves, pour les investisseurs indiens et non indiens. Le MAINC devrait également collaborer avec le ministère des Finances pour déterminer les avantages fiscaux possibles à tirer des traités existants et de la *Loi sur les Indiens*.

Enfin, le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien devrait penser à assurer ou à garantir les obligations émises par les administrations des bandes en vue de financer les infrastructures commerciales nécessaires pour créer un milieu favorable aux entreprises en participation. Le Ministère pourrait également être appelé à jouer le rôle de courtier pour certaines entreprises.

Approvisionnement et conclusion de marchés – Entreprises indiennes

Contexte

Les ministères et les organismes fédéraux disposent d'importants budgets d'immobilisations affectés à l'achat des biens et des services dont ils ont besoin pour remplir leurs différents mandats. Un meilleur accès aux marchés de l'État pour les fournisseurs indiens constituerait un stimulant important au développement économique des Autochtones.

Les conséquences réelles des politiques d'achat du gouvernement fédéral sur les entreprises indiennes ne sont pas bien documentées. Bien qu'il existe des exemples de relations acheteur-vendeur réussies, celles-ci ne font pas partie d'une stratégie générale. En outre, malgré les efforts récents pour faciliter l'accès des petites entreprises à ces marchés, les politiques d'achat du gouvernement fédéral favorisent habituellement les grandes entreprises.

Pour corriger cette situation, le MAINC devrait obtenir l'autorisation des organismes centraux pour mieux utiliser ses budgets au profit des entreprises indiennes. De plus, le Ministère devrait déterminer comment les réserves indiennes peuvent tirer profit de l'annonce récente du ministre de l'Expansion industrielle régionale à l'effet que la politique d'achat du gouvernement fédéral devrait servir d'outil au développement régional.

Des entreprises de l'Ouest canadien, dont la politique établie était d'utiliser leurs budgets d'approvisionnement pour soutenir les entreprises autochtones, ont trouvé que c'était là chose plus facile à dire qu'à faire. La mise en œuvre de cette politique exige un engagement solide de la part des administrateurs, et un échange constant de renseignements sur les compétences des Autochtones et les marchés possibles. Le gouvernement fédéral devrait s'engager de la même façon.

Comme première étape, il faut dresser des plans à long terme pour optimiser les avantages que les Indiens peuvent retirer des dépenses d'approvisionnement du gouvernement fédéral. De plus, des mesures concertées doivent être prises pour trouver et engager des entreprises indiennes compétentes. Le MAINC serait bien avisé de profiter de l'expérience du secteur privé (Nova, Syncrude, etc.) à cet égard. Le Ministère devrait également songer à imiter, à ses propres fins, un précédent créé dernièrement par le ministère des Approvisionnements et Services qui a conclu un accord avec le Service correctionnel du Canada pour augmenter la valeur des achats du gouvernement fédéral auprès des pénitenciers.

En tout cas, une solide base de données sur les produits, les services et les compétences des entreprises indiennes doit de toute évidence être mise sur pied (une telle base de données n'existe à peu près pas au Ministère aujourd'hui). Il faut également trouver des moyens efficaces de communiquer les renseignements sur l'offre et la demande, et le Ministère devrait songer à fixer des objectifs d'achat dans certains secteurs.

Enfin, le MAINC devrait examiner des façons d'accroître l'accès des Indiens aux budgets d' immobilisations du Ministère administrés par les bandes. Par exemple, les bandes gèrent et dépensent presque 100 p. 100 du budget du logement du Ministère, et 60 p. 100 des autres budgets d'immobilisations. Dans ces dépenses, on pourrait donner la préférence aux entreprises appartenant à des Indiens ou administrées par eux, ou à des entreprises non indiennes ayant une forte main-d'œuvre indienne. Une procédure de production de rapports pourrait également être établie pour montrer au Ministre et au Parlement les effets sur le développement économique des Indiens des achats effectués tant par le Ministère que par les bandes.

Liens sur le marché avec les entreprises non indiennes

Contexte

Même si une poignée de grandes sociétés canadiennes se sont fortement engagées à appuyer les fournisseurs autochtones (et ont déjà commencé à le faire), pour la majorité des entreprises, les compétences des entreprises indiennes demeurent inconnues. En même temps, les fournisseurs autochtones ont une connaissance limitée des besoins d'acquisition des grandes organisations, ou de la façon de présenter leurs soumissions à cet égard.

Mesures proposées

Il faut continuer à appuyer le concept d'une exposition commerciale autochtone et à soutenir le programme du Conseil canadien pour le commerce autochtone, qui vise à favoriser les liens entre les entreprises autochtones et non autochtones. Les renseignements recueillis à la suite des engagements pris par le gouvernement d'acheter auprès des fournisseurs indiens (tel que recommandé dans la section précédente) devraient également être partagés avec les organisations intéressées du secteur privé.

Un échange régulier de renseignements précis et à jour sur les compétences des Indiens et sur les possibilités du marché sera essentiel à la réussite de tout effort concerté pour augmenter la valeur des achats du secteur privé auprès des entreprises autochtones. Pour ce faire, il faudra créer des bases de données sur les compétences des Indiens (offre) et recueillir et diffuser des renseignements sur les besoins des acheteurs (demande). Le MAINC devrait continuer à appuyer les programmes de stages qui informent les Autochtones sur les pratiques d'acquisition des grandes entreprises.

Compétences en gestion d'entreprise

Contexte

Dans l'économie nationale, l'échec des petites entreprises est attribuable plus à un manque de compétences en gestion qu'à d'autres causes, y compris les problèmes de financement. L'évaluation de 1985 du Programme du fonds de développement économique des Indiens confirme que cette constatation s'applique également à l'économie indienne. Le manque de formation de base en affaires, et son effet sur le taux de réussite des entreprises, ont été soulignés continuellement par les dirigeants politiques et par les hommes d'affaires indiens au cours des consultations du Groupe de travail.

Les programmes de formation du Ministère ont toujours été axés sur l'amélioration des aptitudes au travail et sur la préparation des Autochtones pour des emplois professionnels à court terme. De plus, les colloques généraux sur les affaires parrainés par d'autres ministères fédéraux et par des organismes du secteur privé répondent rarement aux besoins des Indiens. Or, ceux-ci sont préoccupés avant tout d'améliorer leurs compétences en gestion d'entreprise pour pouvoir entreprendre et gérer efficacement de nouvelles entreprises ou des projets mis de l'avant par les administrations des bandes.

Mesures proposées

Le MAINC devrait mettre sur pied son propre programme des colloques pour les entrepreneurs indiens comprenant des colloques axés sur certains secteurs précis, comme complément aux autres programmes offerts aux Autochtones et aux non-Autochtones. On pourrait retenir les services d'une organisation spécialisée pour assurer la prestation de ces colloques à l'échelle nationale. Le Ministère aiderait à financer la préparation des colloques et à informer les communautés indiennes de l'existence de ce programme. Par contre, il incomberait à une organisation spécialisée (comme la Banque fédérale de développement) de tenir les colloques dans les réserves, dans les régions urbaines et dans d'autres forums appropriés. Indépendamment de cette nouvelle initiative, le Ministère devrait continuer à tenir ses propres colloques sur le développement économique.

L'appui croissant qu'accorde le secteur privé au développement économique des Autochtones est évident dans les efforts déployés par le Conseil canadien pour le commerce autochtone, par les fondations privées et par de grandes sociétés de l'Ouest . Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien devrait continuer à appuyer les programmes de stages dans les grandes entreprises conçus pour fournir aux Autochtones une expérience en gestion et en administration. Les connaissances acquises grâce à ces programmes, une fois appliquées aux entreprises et aux opérations des bandes, profiteront à l'ensemble de la population indienne.

Conclusion

Les problèmes particuliers auxquels se heurtent les entrepreneurs indiens sont énormes, mais non insurmontables. Le renforcement des institutions financières indiennes, des rôles élargis pour la Banque fédérale de développement et pour les banques à charte, la rationalisation du régime fiscal et une meilleure prise de conscience des possibilités des Indiens constituent autant de mesures initiales importantes pour promouvoir une saine économie chez les Autochtones.

3 JEUNES ENTREPRENEURS : LES EMPLOYEURS DE DEMAIN

Introduction

Le niveau d'éducation et la mobilité des jeunes Indiens se sont accrus considérablement ces vingt dernières années. Cependant, les possibilités et les mesures d'encouragement qui permettraient à ces jeunes de se lancer en affaires sont peu nombreuses. Le Groupe de travail n'a pu trouver aucune trace de l'existence, au sein des gouvernements, de programmes pour les jeunes entrepreneurs indiens, ni de programmes créés par les Indiens qui soient orientés précisément vers les jeunes. Dans ce chapitre, le Groupe de travail propose la création de programmes de ce genre pour accroître les compétences et l'expérience des jeunes Indiens dans le domaine des affaires.

Contexte

Partout au Canada, les gouvernements sont aux prises avec le problème du chômage chez les jeunes, et la situation est pire dans les communautés indiennes. Pour les 70 000 jeunes Indiens du Canada, l'emploi se situe aujourd'hui à environ la moitié de la moyenne nationale pour les jeunes. En outre, au cours des cinq prochaines années, quelque 30 000 jeunes Indiens arriveront sur le marché du travail.

Des études démontrent que les jeunes Autochtones d'aujourd'hui sont plus mobiles et sont mieux instruits que leurs parents. Quelque 7 000 jeunes adultes indiens sont maintenant inscrits à des programmes d'études supérieures, mais peu d'entre eux prennent des cours liés aux affaires. Les sociétés intéressées au développement des Indiens ont donc de la difficulté à trouver des employés indiens ayant la formation requise.

Il y a également eu un manque apparent d'intérêt parmi les Autochtones à tirer profit des programmes fédéraux et provinciaux de création d'entreprises par les jeunes. Les jeunes Indiens ne sont pas perçus comme des entrepreneurs éventuels, même en tenant compte du fait que des études postsecondaires ne sont évidemment pas un préalable à la réussite en affaires. (La moitié des membres de la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante n'ont pas plus que leur diplôme d'études secondaires.)

Mesures proposées

Le colloque pour les jeunes, parrainé par le Conseil canadien pour le commerce autochtone (CCCA), tenu à Winnipeg en 1985, a été un bel effort de promotion de l'intérêt pour la création d'entreprises et de présentation de modèles de chefs d'entreprises actuels. Le MAINC devrait fournir soutien et aide aux futures initiatives de ce genre, mais le mouvement dans ce sens doit aller plus loin et il faudra transformer cet intérêt en mesures concrètes.

Pour combler ces lacunes dans les programmes gouvernementaux de création d'entreprises destinés particulièrement aux jeunes Indiens, le Ministère devrait lancer une initiative axée sur les entreprises des jeunes Indiens. Ce programme cadre pourrait être géré par un comité directeur mixte composé de représentants du MAINC, des bandes et des entreprises indiennes. Ce comité pourrait, par exemple, travailler avec des collèges et des universités pour mettre sur pied des programmes spéciaux à l'intention des jeunes entrepreneurs indiens (semblables aux programmes qui ont réussi dans les domaines du droit et de l'éducation). Il devrait également assurer l'intérêt des universités à l'égard de cours préparatoires aux études commerciales pour les Indiens et encourager les possibilités d'emplois d'été pour les étudiants indiens, au sein du MAINC et des organisations du secteur privé.

Compte tenu de la réussite de certaines provinces et de certains pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques pour ce qui est de financer le démarrage d'entreprises, on propose que le MAINC mette sur pied un programme de prêts aux jeunes entrepreneurs indiens. On considère que l'adaptation des programmes fédéraux existants n'est pas une approche viable, parce que cela prendrait du temps et que les résultats seraient probablement inefficaces. Dans la mesure du possible, ce programme serait administré par des institutions financières indiennes. Là où aucune institution du genre n'existe, on ferait appel à la BFD. Il est essentiel que des services consultatifs en matière de gestion soient fournis *dès le début* de la planification des entreprises et qu'une aide soit disponible par la suite.

Le MAINC pourrait également envisager, à titre de projet pilote, d'accorder des subventions spéciales aux jeunes Indiens pour leur permettre d'obtenir une formation en cours d'emploi tout en assurant la prestation de services spécialisés (par ex. la comptabilité) aux entreprises indiennes et aux administrations des bandes.

Les bandes et les groupes d'Indiens vivant en milieu urbain doivent participer activement aux programmes de création d'entreprises destinés aux jeunes Autochtones. Ces organisations auront besoin de fonds de démarrage pour pouvoir donner leur pleine mesure de rendement dans ce domaine.

Conclusion

Les jeunes Indiens d'aujourd'hui joueront un rôle de premier plan dans l'essor futur de l'économie des Autochtones. Compte tenu de ce facteur, il importe de créer les possibilités pour faciliter l'entrée d'un plus grand nombre de jeunes Indiens dans le monde des affaires, grâce aux efforts concertés des gouvernements, des établissements d'enseignement et du secteur privé.

4 TRAVAILLEURS : FORMATION ET EMPLOI

Introduction

L'absence d'entreprises privées autochtones bien établies a nui aux possibilités d'emploi des Indiens au Canada. En effet, le taux d'emploi des Autochtones est de beaucoup inférieur à celui de la moyenne nationale; d'ailleurs, dans la *Loi sur l'équité professionnelle,* on dit que les Autochtones sont «défavorisés» sous ce rapport. Ce chapitre reflète les conclusions du Groupe de travail à cet égard et renferme certaines recommandations visant à augmenter le nombre de travailleurs indiens.

Contexte

Les niveaux d'emploi et d'éducation des Indiens sont bien inférieurs à ceux de la moyenne nationale. L'analphabétisme est commun et le taux d'achèvement des cours de formation est bas. Dans les réserves, le nombre d'adultes tirant des revenus d'emploi n'équivaut qu'à 65 ou 70 p. 100 de celui relevé dans les villes et villages non autochtones comparables. Le chômage chez les Autochtones habitant la ville constitue un problème constant.

Néanmoins, certains changements encourageants se manifestent. Dans plusieurs régions, les programmes de formation en cours d'emploi font état de progrès. Les écoles et les centres de formation gérés par des Indiens ont fait des innovations en matière de formation professionnelle. Le programme de stages du CCCA a avivé l'intérêt du milieu des affaires non autochtone à embaucher des travailleurs autochtones. Enfin, le taux d'achèvement des cours de formation professionnelle du MAINC a augmenté dans plusieurs régions.

Mesures proposées

Tel que mentionné précédemment dans ce rapport (Fiscalité, chapitre II), il faudrait songer à des crédits d'impôt ou à des subventions salariales pour améliorer le niveau d'emploi des Indiens dans les grandes entreprises canadiennes.

Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien devrait appuyer le perfectionnement continu des compétences de formation des Indiens, y compris l'orientation vers de nouvelles disciplines liées à l'emploi. De plus, le Ministère devrait continuer à participer aux groupes de travail fédéraux, provinciaux et autochtones qui étudient l'éducation et la formation et, au besoin, aider à la mise en oeuvre des recommandations de ces groupes.

En même temps, le Ministère devrait revoir son rôle dans les domaines de la formation et de l'éducation. Ceci doit comprendre la rationalisation du soutien aux établissements d'enseignement et de formation. Les demandes de fonds supplémentaires et les facteurs coût-efficacité liés à l'accroissement de ces fonds doivent aussi faire l'objet d'un examen.

Le recoupement apparent des responsabilités d'emploi et de formation du MAINC et de la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada (CEIC) est perçu comme faisant double office à certains égards. Encore une fois, le Ministère doit éclaircir et rationaliser son rôle, ce qui pourrait le mener à abandonner ses programmes de création d'emplois temporaires, d'alphabétisation et de formation pratique. Néanmoins, le MAINC devra continuer à travailler étroitement avec la CEIC pour s'assurer que les besoins particuliers des Indiens sont compris et satisfaits. Le Ministère devrait encourager les Indiens à profiter davantage des programmes existants de la CEIC, de l'allocation de fonds en bloc de la CEIC aux bandes et de la souplesse d'accès aux fonds de la CEIC réservés aux petites entreprises et aux jeunes entrepreneurs indiens.

Conclusion

L'utilisation plus novatrice et plus efficace de fonds restreints et l'éclaircissement du rôle des différents ministères et organismes fédéraux constituent clairement des priorités en ce qui concerne le perfectionnement de la main-d'oeuvre. Pour ce faire, il faudra rationaliser considérablement les programmes de formation pratique et d'emploi du MAINC.

5 MISE EN VALEUR DES RESSOURCES : PROMESSES ET DANGERS

Introduction

Les richesses naturelles comptent pour une part de plus en plus importante de l'économie de la nation; leur exploitation est à la fois une source de promesses et de dangers pour les Indiens (par ex. les exploitations pétrolières et gazières). Même lorsqu'un projet précis d'exploitation peut menacer les ressources d'une bande, il peut constituer en même temps une source d'emplois et de prospérité. Dans ce chapitre, on étudie la nécessité pour le MAINC, pour les exploitants et pour les bandes indiennes de trouver un équilibre entre les avantages que présente l'exploitation des ressources et la possibilité qu'elle puisse entraîner des répercussions sociales et environnementales néfastes. Ce chapitre traite aussi des différentes approches régionales à la mise en valeur des ressources.

Contexte

Historiquement, les ressources naturelles ont fourni aux membres des bandes indiennes les moyens de gagner leur vie. Dans certains cas, les ressources locales suffisaient amplement à soutenir la population de la bande. Dans d'autres cas, elles étaient insuffisantes. Les ressources relativement inexploitées de certaines bandes fournissent des possibilités considérables de développement économique; dans d'autres cas, les bandes attendent le règlement des revendications foncières pour accroître et exploiter leurs ressources.

De nos jours, la production, la gestion et l'exploitation des ressources ont lieu, en grande partie, dans une économie monétaire. Les Indiens se retrouvent souvent en concurrence avec des producteurs non autochtones équipés d'un matériel moderne. Les gouvernements ont parfois tendance à ne pas appuyer les occupations traditionnelles; les entreprises et les gouvernements ont aussi tendance à menacer ces activités avec des projets de mise en valeur. Comme conséquence, certains jeunes Indiens se détournent de ces façons de gagner leur vie.

Les Indiens se préoccupent de la protection de leurs droits fonciers et de leurs droits d'utilisation des eaux et des autres ressources naturelles dont ils dépendent (comme la faune). Les projets de mise en valeur dans les réserves ou près de celles-ci sont souvent perçus de deux façons : comme une menace pour les ressources de la bande, et comme une possibilité de création d'emplois et de prospérité pour les Indiens.

Mesures proposées

L'absence d'une solide base de données sur les ressources forestières et minières, sur les ressources en eau et sur les autres ressources dont disposent les Indiens constitue un obstacle majeur à la planification. Par conséquent, le Groupe de travail recommande que le MAINC se joigne aux groupes indiens, au Programme de développement économique des autochtones et à d'autres organismes fédéraux et provinciaux afin d'effectuer un inventaire complet des ressources appartenant aux Indiens. Une priorité serait de recueillir des données sur le potentiel en pétrole et en gaz des terres indiennes, ainsi que sur les possibilités d'exploitation des mines et des carrières.

Le lien évident qui existe entre l'utilisation des ressources et les objectifs de développement économique doit être renforcé. Le MAINC devrait continuer à examiner les effets possibles des grands projets sur les communautés indiennes et à maximiser ces avantages par des programmes axés sur la formation, par le recrutement de cadres et par l'acquisition de biens et de services. Le Ministère doit également travailler avec les bandes et avec d'autres organismes fédéraux et provinciaux pour élaborer des programmes et des régimes de gestion des ressources, notamment dans le cas des projets touchant les droits d'utilisation des eaux et les droits de pêche.

Le soutien qu'accorde le MAINC à la mise en valeur des ressources varie souvent d'un secteur à l'autre et d'une région à l'autre. Dans plusieurs cas, il y a peu d'échange d'idées et d'effort de collaboration. Pour corriger cette situation, il faut faire reconnaître à l'ensemble du Canada les idées de certains Indiens, de certaines industries et de certaines régions et les inclure dans les demandes de collaboration adressées à d'autres organismes. En particulier, le MAINC devrait étudier la possibilité d'accroître l'appui à l'égard des activités de piégeage des Autochtones (par le traitement fiscal spécial proposé au chapitre II).

La question de l'autosuffisance des Autochtones par la mise en valeur des ressources revient souvent dans les documents présentés par les organisations indiennes. Un grand nombre de groupes nommés par le gouvernement se sont penchés sur les problèmes et les possibilités de mise en valeur des ressources; les constatations et les recommandations s'accumulent. Il est nettement temps de prendre des mesures concrètes, y compris des analyses professionnelles de ces rapports pour que le Ministère puisse mieux définir ses recommandations et leur donner suite.

Dans toutes les initiatives de mise en valeur des ressources, les intérêts des Indiens méritent une considération spéciale. Ces questions doivent être traitées de façon générale (conservation des sources d'eau, documentation des ressources pétrolières et gazières) et particulière (projets pilotes d'aquaculture, subventions au transport du poisson).

Conclusion

Une des principles tâches auxquelles le MAINC devra se consacrer sera de renforcer les liens qui existent entre la gestion des ressources et les objectifs de développement économique. Outre son rôle traditionnel qui consiste à protéger les intérêts des Indiens, le Ministère devrait prendre l'initiative de rationaliser les différentes façons d'envisager la mise en valeur des ressources au pays. Le MAINC doit aussi promouvoir de façon plus concrète la notion de l'autosuffisance des Autochtones fondée sur la mise en valeur des ressources, et non pas en faire le sujet d'une pile de rapports et de recommandations.

6 DÉVELOPPEMENT AXÉ SUR LA COMMUNAUTÉ : RÉGIONALISATION DES AVANTAGES

Introduction

Les entreprises indiennes ont toujours éprouvé des difficultés à s'établir dans le secteur manufacturier, ce qui a eu pour effet de leur faire manquer certaines occasions. Dans la plupart des cas, les réserves ne disposent pas des fonds nécessaires pour faire passer leur économie, fondée sur la vente au détail et sur la prestation de services, à l'étape suivante. Ainsi, des sommes importantes sortent de la communauté sans jamais y avoir circulé. Comme il est indiqué dans ce chapitre, les programmes gouvernementaux conçus pour régionaliser les avantages à l'intention des Indiens se sont révélés, dans la plupart des cas, inefficaces.

Contexte

Les auteurs du rapport de 1983 du Comité spécial des Communes sur l'autonomie politique des Indiens ont conclu que les efforts de développement ont le plus de chances de porter fruit quand ils se déroulent au niveau communautaire. Malheureusement, les gouvernements au Canada ne se sont pas souvent penchés sur cette question de stimulation du développement économique au niveau local. Les programmes qui ont soi-disant réussi, comme l'ancien Programme d'adaptation de l'industrie et de la main-d'oeuvre (PAIM), ont atteint, dans la plupart des cas, de bons résultats dans les grandes villes.

Les efforts consacrés à la création d'emplois à court terme et au financement de projets entraînent un niveau nettement insuffisant de développement économique des Indiens – de nombreuses bandes veulent voir beaucoup plus d'activités dans leurs réserves. De plus, les problèmes des Autochtones vivant en milieu urbain ne sont pas visés par la plupart des programmes de développement économique et il y a un besoin grandissant de considération dans ce domaine.

Mesures proposées

Le MAINC devrait collaborer avec les bandes, les organismes fédéraux et provinciaux et les organisations autochtones afin de définir ce que les communautés indiennes veulent et ce dont elles ont besoin en matière de développement économique. L'expérience acquise par suite des anciens programmes de développement économique axés sur la communauté, chez les Indiens et les non-Indiens, devrait être évaluée avant que soient précisés les rôles des différents intervenants. Le Ministère pourrait également tenter d'établir des liens avec l'élément II du Programme de développement économique des autochtones et avec le Programme de développement des collectivités de la CEIC, comme sources possibles de fonds pour les initiatives liées aux Indiens.

Tel que mentionné au chapitre I du présent rapport, le secteur manufacturier dans les réserves indiennes est en général sous-développé. Une bande de grande dimension a estimé que 92 cents de chaque dollar dépensé par ses membres ne circulent même pas une fois dans la réserve (la situation pourrait être encore pire pour les petites bandes).

Le MAINC devrait donc travailler à mettre en place un programme de formation et de consultation en développement économique pour aider les bandes à exploiter les possibilités se rapportant aux activités qui ont lieu dans les réserves. Le rôle de mandataire proposé pour les agents du service extérieur du Ministère serait utile à cet égard. Il est évident que le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien devra faire des contributions financières dans ce domaine.

Jusqu'à présent, il n'y a pas de réseaux d'information régionaux et intercommunautaires permettant aux réserves de profiter des occasions d'approvisionner des marchés extérieurs (ou d'attirer des investisseurs). Comme on le mentionne au chapitre I, des stimulants sont nécessaires pour favoriser les entreprises en participation. Il faudrait demander à la BFD d'appliquer son service de liaison financière à des communautés indiennes choisies. En outre, l'accès des Indiens aux services d'achat des grandes entreprises devrait être encouragé, et la formation et le soutien financier offerts aux agents de développement économique des bande devraient être maximisés.

Enfin, en travaillant sur le modèle du PAIM, le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien devrait se joindre à la CEIC et au MEIR pour assurer la prestation de certains éléments de programmes à des communautés désignées. Il faudrait discuter avec chaque communauté du potentiel des outils de développement économique utilisés efficacement ailleurs (par ex. les incubateurs de petites entreprises et les sociétés de développement communautaire). Il faudrait mobiliser sans tarder le personnel et les ressources pour s'assurer que l'on ne laisse pas passer les occasions, comme cela arriva sous le PAIM.

Conclusion

A l'avenir, les efforts destinés à stimuler le développement économique axé sur la communauté devront être faits en ayant une meilleure compréhension des besoins et des aspirations des Indiens. Une fois cette compréhension acquise (grâce à des recherches de base et à des consultations auprès des communautés indiennes), le MAINC sera en mesure de jouer un rôle de soutien mieux adapté en ce qui a trait au financement et à la fonction élargie de mandataire.

7 PROGRAMMES ET ORGANISMES : COLLABORATION

Introduction

Au fur et à mesure que se multipliaient les programmes fédéraux et provinciaux touchant la population autochtone, le MAINC a graduellement abandonné son rôle d'agent principal de financement du développement économique des Indiens. Cependant, il a continué à influencer les autres sources de financement. Ce chapitre traite des liens entre les programmes du MAINC, de la nécessité de coordonner ses activités avec celles des autres organismes fédéraux et provinciaux, et du fait qu'on n'a pas encore exploité toutes les possibilités des ententes de développement économique régional (EDER).

Coordination des programmes

Contexte

Le Développement économique est un petit programme au sein du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, ne représentant que 6 p. 100 du budget total du Ministère. Il est donc essentiel d'établir des liens solides avec des programmes ministériels plus importants si on veut que le Ministère puisse changer l'état de l'économie indienne.

Les arguments en faveur de ces liens sont évidents. Par exemple, de nombreux avantages sociaux peuvent résulter des activités de développement économique. Cependant, le Ministère a été critiqué pour n'avoir pas mis à profit les occasions d'affaires, d'emplois et de formation que lui offraient ses programmes sociaux. De plus, différentes études (par ex. la revue du Programme du logement dans les réserves, l'étude de l'utilisation de l'aide sociale pour la création d'emplois) ont démontré que les possibilités de coordination du rôle de développement économique avec des programmes liés à l'aide sociale, au logement et aux infrastructures sont insuffisamment développés. La fonction de planification du développement communautaire au MAINC pourrait également être mieux intégrée aux besoins du Programme de développement économique et à ceux d'autres programmes.

Mesures proposées

Les objectifs du développement économique devraient être rattachés à la planification des différents programmes afin que les Indiens en retirent des avantages optimums et que la prestation des services du Ministère soit coordonnée. La planification et la mise en oeuvre du développement économique au niveau des communautés pourraient être améliorées en demandant aux agents de développement économique des bandes d'entrer plus tôt dans le processus d'action.

Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien devrait envisager, dans le cadre d'un projet pilote, d'utiliser des fonds d'aide sociale pour favoriser la formation d'entreprises. Cette approche a réussi dans plusieurs pays européens (en France, en Grande-Bretagne et en Autriche, par exemple), où elle a souvent permis de créer des emplois pour des personnes autres que celles à qui les fonds étaient accordés.

Il faudrait également examiner la possibilité d'accroître les avantages économiques grâce à la prestation intégrée et locale des programmes de logement et d'autres programmes d'immobilisations. L'utilisation d'entreprises indiennes comme fournisseurs de ces projets devrait être encouragée, notamment en accordant à celles-ci une marge préférentielle de 10 p. 100 en ce qui concerne les marchés, comme c'est le cas dans certains programmes nordiques des provinces.

Programmes économiques fédéraux et Indiens inscrits

Contexte

Un nombre croissant de ministères fédéraux offrent des programmes qui touchent les Autochtones. Traditionnellement, le MAINC a tenté d'obtenir une partie des ressources financières de ces programmes pour ensuite les transférer aux bandes et aux institutions indiennes. Le Ministère a pris l'initiative pour ce qui est d'obtenir des fonds pour les Indiens et de les faire augmenter, mais les efforts et les succès à cet égard ont varié selon les régions et les programmes.

Compte tenu de la prolifération des programmes fédéraux, le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien n'est plus le principal organisme de financement des programmes de création d'emplois et de développement économique des Autochtones (Illustration IX, Initiatives du gouvernement fédéral en matière d'éducation technique et de formation liée à l'emploi, à l'intention des Indiens, 1984-1985). Les entreprises et les communautés indiennes présentent maintenant des demandes d'aide à diverses sources, dont l'obtention est sujette à des termes et conditions qui ne sont pas toujours compatibles avec leurs objectifs immédiats. Souvent, les fonds accordés par un ministère dépendent d'un engagement semblable d'un autre ministère. Malheureusement, les autorisations ne sont pas toujours données en même temps, ce qui peut entraîner des retards et des occasions manquées.

Illustration IX
Initiatives du gouvernement fédéral en matière d'éducation technique et de formation liée à l'emploi, à l'intention des Indiens, 1984-1985

«Autres» inclut : Solliciteur général Canada, Secrétariat d'État, Transports Canada et Défense nationale.
A noter : Travaux publics Canada a fourni des conseils en matière de formation technique.

Mesures proposées

Des mécanismes doivent être élaborés pour normaliser et rationaliser les méthodes de financement des ministères fédéraux offrant une aide aux Autochtones. Les agents régionaux du MAINC devraient jouer le rôle de mandataire pour aider les bénéficiaires éventuels à traverser ce labyrinthe bureaucratique.

Le rôle du Ministère par rapport à la CEIC et au PDEA doit être rationalisé. (Même si l'on perçoit un double emploi des services de ces organismes, il faut se rappeler que dans certaines régions, l'ensemble des ressources disponibles ne suffit pas aux besoins). Des comités d'examen conjoints de la direction pourraient étudier les projets que l'on envisage de financer et les assigner à des ministères précis, en se fondant sur la dimension ou le statut du projet. Des décisions difficiles devront évidemment être prises si le MAINC doit abandonner certaines de ses fonctions, qui sont présentement utiles, pour assumer de nouveaux rôles.

Il y a encore beaucoup de place pour de l'amélioration au plan de la coordination des activités fédérales de développement économique des Indiens au Canada. En premier, il faut établir une base de données globale sur les dépenses et les programmes pertinents de tous les ministères fédéraux. Un comité interministériel, au niveau du sous-ministre adjoint, pourrait alors voir à l'orientation à l'échelle nationale.

De telles initiatives exigent la participation de plusieurs organisations distinctes, et tout engagement doit alors être pris au niveau de la haute direction pour ensuite descendre la hiérarchie. Le MAINC devrait donc tenter d'obtenir que le Cabinet fasse du développement économique des Autochtones une priorité du gouvernement. Un tel engagement serait conforme aux remarques du Premier ministre Mulroney qui a déclaré que «le Canada n'a pas été juste envers les Indiens» et que les conditions sociales et économiques des Autochtones sont «déplorables». Cela permettrait en outre d'assurer que l'on tienne compte de l'opinion des Indiens dans l'établissement des politiques fédérales.

Programmes économiques provinciaux et Indiens inscrits

Contexte

L'intérêt des gouvernements provinciaux à l'égard du développement économique des Indiens augmente de façon sporadique mais sensible. Au Manitoba, par exemple, le financement des programmes de développement économique axés sur la participation des Autochtones a augmenté de 1,2 million de dollars en 1977-1978 à 11,4 millions de dollars en 1985-1986. Le montant total des fonds engagés par les provinces de l'Ouest a augmenté de 16,5 millions de dollars pour la même période.

En plus de ces programmes provinciaux, un certain nombre d'initiatives fédérales-provinciales ont été élaborées, comme l'Entente sur l'exploitation des ressources conclue avec l'Ontario, l'Entente Canada-Saskatchewan sur le développement économique du Nord, le Programme de mise en valeur des salmonidés et l'Accord Canada-Manitoba-Saskatchewan-Territoires du Nord-Ouest de gestion des hardes de caribous des toundras. L'expansion de cet ensemble de programmes dépendra évidemment de la mesure dans laquelle on tiendra compte des préoccupations de toutes les parties. De plus, l'élaboration de programmes fédéraux-provinciaux continuera à être limitée par le manque d'analyses et de planification conjointes et d'échange d'information entre les organisations participantes.

Mesures proposées

En priorité, le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien doit assurer le perfectionnement de ses compétences analytiques et l'amélioration de son rôle de défenseur sur la scène fédérale-provinciale. Des protocoles d'entente sur le développement économique des Indiens devraient être conclus avec les provinces afin d'assurer une coordination des activités par les deux niveaux de gouvernement.

Un programme bilatéral de mesures à prendre concernant le développement économique des Indiens pourrait être élaboré en consultation avec les Indiens et présenté aux conférences féderales-provinciales sur les questions économiques. Cette initiative aurait pour but d'attirer l'attention, au niveau ministériel, sur ces sujets.

Les Indiens inscrits et les EDER

Contexte

Les ententes de développement économique régional (EDER) fournissent un cadre pour la coordination bilatérale des efforts au moyen de rencontres annuelles des ministres, de documents regroupés sous le titre de «Plan d'action», d'ententes auxiliaires et de protocoles d'entente. Au cours des derniers mois, il y a eu une augmentation encourageante des activités dans ce domaine.

Le processus lié aux EDER donne au ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien l'occasion d'informer les ministères fédéraux et les gouvernements provinciaux des questions économiques touchant les Indiens; d'influencer les dépenses effectuées par les deux niveaux de gouvernement en vue de maximiser les avantages pour les Autochtones; de coordonner les efforts des gouvernements fédéral et provinciaux et de réduire le double emploi; et d'élaborer des programmes adaptés en fonction des occasions particulières.

Mesures proposées

Seulement 16 ententes auxiliaires et protocoles d'entente font référence aux intérêts des Autochtones. La participation du MAINC au processus lié aux EDER doit donc s'accroître pour faire de cet élément l'une des activités importantes du Ministère afin de compenser le manque d'intérêt qu'accordent d'autres ministères d'exécution aux questions touchant les Indiens.

L'établissement d'une méthode distincte de planification et de gestion des EDER, à l'administration centrale et dans les régions, éliminerait la confusion au sein du Ministère au sujet de la responsabilité à l'égard des EDER. Les agents régionaux du MAINC chargés du développement économique seraient appelés à travailler avec le personnel d'autres services fédéraux extérieurs et avec les communautés indiennes pour promouvoir la participation des Autochtones au processus lié aux EDER.

En vertu de ce rôle élargi de planification, les cadres supérieurs régionaux du Ministère devraient être autorisés à intervenir officiellement dès le début de l'élaboration des ententes auxiliaires et des protocoles d'entente pour s'assurer que l'on tienne compte des intérêts du développement économique des Autochtones.

Conclusion

Il ressort de ce qui précède que la rationalisation et la coordination des activités de développement économique au sein du MAINC, et entre ce dernier et les autres organismes fédéraux, constituent une priorité. Le MAINC devrait aussi pousser plus loin son rôle de défenseur auprès des organismes provinciaux et conclure avec les gouvernements provinciaux des protocoles d'entente axés sur le développement . Enfin, le Ministère doit jouer un rôle de premier plan dans le processus lié aux EDER pour veiller à ce que les intérêts des Indiens reçoivent toute l'attention nécessaire.

8 MAINC : LA PIERRE ANGULAIRE

Introduction

Au fur et à mesure que le développement économique des Indiens deviendra une priorité au cours des prochaines années, le mandat du MAINC devra être modifié en fonction des nouvelles réalités. Au cours de ce processus évolutif, le Ministère peut s'attendre à perdre quelques-unes de ses fonctions actuelles et à s'en voir attribuer d'autres. Ce chapitre traite de certains facteurs dont il faudra tenir compte lorsqu'il s'agira de revoir le mandat du MAINC.

Contexte

Le principe de fonctionnement d'un organisme gouvernemental de développement ne doit pas être d'agir du haut vers le bas. Les mesures prises devraient plutôt s'inspirer de la base, d'une appréciation de ce qu'il faut faire, de ce qui peut être fait, des ressources disponibles et du rôle des autres organismes.

Mesures proposées

Au cours des trois à cinq prochaines années, l'effectif du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien sera réduit conformément à la politique appliquée à l'ensemble du gouvernement et à l'évolution vers le soutien de l'autonomie gouvernementale des Indiens. Compte tenu de la diminution des ressources humaines et financières disponibles, le MAINC devrait appuyer le développement économique des Indiens seulement dans les domaines où il est le seul à pouvoir le faire. Un objectif important sera de favoriser la prise en charge par les Indiens de leur destin économique.

La prolifération des programmes fédéraux qui touchent les Autochtones (tel que mentionné au chapitre VII) présente autant d'obstacles que de possibilités. Á l'avenir, le MAINC pourra contribuer à supprimer certaines barrières opérationnelles tout en améliorant la façon dont divers organismes contribuent au développement économique des Indiens et ce, de la façon suivante :

1) en intervenant auprès du Cabinet et des membres des conseils d'administration des sociétés pour qu'ils prennent des engagements relativement au développement économique des Indiens;
2) en travaillant de concert avec les organismes indiens et non indiens pour revoir et améliorer le régime fiscal et son cadre de réglementation; et
3) en jouant un rôle de mandataire dans les régions pour faciliter la planification et le financement des projets et assurer la liaison entre les organismes indiens et non indiens sur le marché.

Comparativement aux ressources des autres organismes publics et privés, les ressources du MAINC affectées à son programme de développement économique ne représentent qu'une goutte dans l'océan. Le Ministère ne devrait pas non plus viser un programme de développement économique d'envergure. Il devrait plutôt se contenter de prendre l'initiative pour amorcer des programmes spéciaux ou pour faire des contributions financières à des organismes pour que ceux-ci s'en occupent.

Cependant, le plus important nouveau rôle du Ministère pourrait bien être de faire augmenter l'appui qu'accordent les organismes et les programmes existants au développement économique des Indiens. Bon nombre d'intervenants disposent des ressources et des connaissances nécessaires; le MAINC devrait simplement servir de pierre angulaire pour construire une fondation solide pour le développement économique des Indiens.

Conclusion

A l'avenir, le MAINC pourrait devenir un organisateur et un défenseur, plutôt qu'une source principale de fonds. En regroupant et en mettant à profit les ressources et les compétences d'autres organismes, le Ministère établira une assise solide sur laquelle pourra s'appuyer un développement productif et durable.

9 RÉFORME DU PROCESSUS DU MAINC : UNE NOUVELLE APPROCHE

Introduction

Tout en soulignant les huit grands domaines traités en profondeur dans ce rapport, ce chapitre renferme une comparaison des réalités d'aujourd'hui avec les buts de demain. Ces buts entraîneront des changements sur le plan tant des structures que de l'attitude chez les organismes et les personnes qui ont un rôle à jouer dans le développement économique des Indiens, et plus particulièrement le MAINC.

	Aujourd'hui	Demain
Organisation	Le Développement économique est un programme parmi tant d'autres.	Responsabilité complète du sous-ministre adjoint en matière de développement économique.
Priorités	Confusion au sein du Ministère.	Accentuer le développement de l'entreprise privée indienne.
Prêts	Le MAINC effectue actuellement des prêts aux entreprises et offre des garanties d'emprunts.	Transférer ces responsabilités aux institutions indiennes, à la BFD et aux banques à charte.
Compétences en gestion	Taux élevé d'échec des entreprises.	Élaboration d'un programme de colloques pour entrepreneurs indiens.
Fiscalité	Des décisions de Revenu Canada font actuellement l'objet d'appels devant les tribunaux.	Le MAINC devrait se charger de recueillir les faits et les opinions des intéressés et de préparer un projet de loi pour le Parlement.
Jeunesse	Aucun programme lié aux affaires n'est orienté vers les jeunes Indiens.	Des programmes préparatoires aux études commerciales et des programmes d'études commerciales à l'intention des jeunes devraient être élaborés et mis en oeuvre.
Autorisation des projets	Les bandes et les entreprises indiennes doivent franchir de nombreuses étapes pour profiter de tous les programmes fédéraux.	Les agents régionaux du MAINC devraient jouer un rôle de mandataire.

Autres organismes et EDER	La coordination des efforts se fait selon les besoins et diffère selon les programmes et les régions.	Le MAINC doit définir les besoins des Indiens et chercher à en faire des priorités de sa haute direction.
Obtention de ressources	Au cours des années, le soutien accordé par le MAINC aux entreprises indiennes a diminué par rapport aux efforts consacrés par les programmes fédéraux pour d'autres petites entreprises.	Renverser cette tendance et, en même temps, accorder la priorité au développement économique.

10 CONCLUSION : PLAN D'ACTION

Lorsque de nombreuses questions sont à l'étude en même temps – comme c'est le cas pour ce rapport – il y a de grands risques que les gouvernements deviennent paralysés, qu'ils ne prennent pas de décisions sur les questions urgentes et qu'ils attendent que des questions plus générales soient négociées et réglées. Dans de tels cas, les perdants sont les personnes qui ont besoin de services améliorés, de l'accès aux capitaux, de la création d'emplois et d'autres avantages qui influent sur leur niveau de vie.

Le gouvernement fédéral ne doit pas permettre qu'une telle chose arrive aux Indiens. Tout en s'occupant des questions d'évolution constitutionnelle et d'autonomie gouvernementale des Indiens, il faut mettre en oeuvre des changements dès *maintenant* si on veut favoriser le développement économique futur des Indiens.

Le Groupe de travail a relevé trois thèmes qui, selon lui, sont essentiels au développement économique des Indiens : *le contrôle, l'aide* et *l'impulsion.*

Le MAINC doit travailler avec les dirigeants des gouvernements indiens, les entrepreneurs et les communautés pour faciliter *le contrôle* du développement économique par les Indiens.

Pour réussir dans ses efforts à l'égard des Autochtones, le Ministère doit obtenir *l'aide* des paliers supérieurs (Cabinet fédéral et conseils d'administration des sociétés), de la base (projets particuliers, liens sur le marché) et de tous les niveaux intermédiaires (programmes du MAINC, collaboration entre les organismes).

Enfin, le MAINC doit agir rapidement pour donner *l'impulsion* nécessaire pour s'occuper des problèmes et profiter des possibilités *d'aujourd'hui*. Un plan d'action triennal est nécessaire pour donner cette impulsion.

En définissant son action à court terme, le Ministère doit considérer :

- ce qu'il peut aider à réaliser concernant l'état de l'économie indienne;
- comment il peut contribuer au développement de l'assise économique sur laquelle reposera l'autonomie gouvernementale; et
- comment la fragile économie indienne peut être renforcée dans un avenir immédiat.

Dans le présent rapport, le Groupe de travail a tenté de définir tant les mesures précises à prendre que les orientations générales à suivre. S'il prend rapidement ces mesures, ou d'autres équivalentes, le Ministère pourra atteindre un bon nombre des buts établis au chapitre I, à savoir :

- l'amélioration des compétences en gestion pour que plus d'Indiens puissent mettre sur pied et exploiter des petites entreprises;
- une formation accrue des jeunes Indiens en gestion des affaires;

- l'établissement d'un plus grand nombre d'institutions indiennes pour financer les entreprises indiennes;
- l'encouragement aux entreprises en participation avec des associés non indiens, et aux groupes d'entrepreneurs comprenant des Indiens;
- plus de fournisseurs indiens faisant des offres sur les marchés d'acquisition du gouvernement et des grandes sociétés;
- plus d'entrepreneurs indiens capables d'obtenir un cautionnement;
- plus d'emplois pour les Indiens dans les grandes entreprises et institutions;
- plus de communautés indiennes profitant de la mise en valeur des ressources naturelles situées dans les réserves ou à proximité de celles-ci; et
- d'autres mesures pour tirer profit des possibilités économiques qui existent pour les Indiens du Canada.

Les progrès réalisés dans ces domaines stimuleront le développement du secteur privé dans l'économie indienne et mèneront à la création d'emplois et à la prospérité. L'appui du gouvernement du Canada à l'égard d'une autosuffisance économique accrue pour les Indiens serait ainsi axé sur un secteur privé sain (comme c'est le cas dans l'économie nationale).

Il est évident que le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien doit travailler continuellement avec les dirigeants indiens, les autres organismes fédéraux et provinciaux, les dirigeants du milieu des affaires non indien, les banques et d'autres institutions financières. En même temps que des mesures économiques seront prises, un grand nombre de questions se rapportant à l'autonomie gouvernementale des Indiens et au règlement de leurs revendications doivent être traitées par plusieurs de ces mêmes intervenants. Le résultat de ces dernières négociations établira le contexte du développement économique futur.

Le Groupe de travail est confiant que les objectifs énoncés dans ce rapport peuvent être atteints parce que :

«Si tu peux en rêver, tu peux y arriver.»

Alex Kennedy,
sur la philosophie de
Plains Cree Investments

Et le développement économique doit être une priorité parce que :

«Sans une amélioration considérable de notre développement économique, l'autonomie gouvernementale n'est qu'une expression vide de sens.»

Chef Gabriel Gopher
Chefs du district de North Battleford